

# **Tesis Doctoral**

## **Planificación estratégica del gobierno electrónico departamental en Uruguay**

**Doctorando: MARCELO BIEITO**

**Directora: Dra. MILAGROS GASCÓ**



**Universitat Oberta de Catalunya**

**Internet Interdisciplinary Institute IN3**

**Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la  
Información y el Conocimiento**

**URUGUAY 2015**



## **Agradecimientos**

Quiero comenzar diciendo que el trabajo de tesis doctoral ha sido uno de los mayores desafíos en mi vida, hecho que sin el apoyo y guía de las personas que voy a mencionar, hubiera sido imposible realizar.

En primer lugar, debo destacar a mi referente incondicional en todos estos años, la directora de Tesis, Milagros Gascó, quién supo guiarme desde los comienzos y hasta el final para lograr llegar a la meta deseada. Los conocimientos, la paciencia como su experiencia y todo la calidad anímica que recibí quedará siempre registrada en mi memoria y en éste trabajo gracias a Mila.

En segundo lugar, la tesis fue posible gracias a mi núcleo familiar, comenzando por mi esposa, Anya, mi madre, Nené, y mis tres hijos Isaías de 13, Ramiro de 11 y Juanita de diez meses, quienes fueron el soporte y el oxígeno para sobrellevar los momentos difíciles en todo el trayecto de la tesis. También no puedo dejar de olvidarme de otros pilares fundamentales y guías en el ámbito familiar representados por el Tío Lirio y la Tía Norma. A todos ellos van mis mayores agradecimientos de corazón.

Al equipo de académicos del ICP (Instituto de Ciencia Política) quienes me ayudaron a reflexionar y ampliar los conocimientos, brindándose dispuestos a colaborar en todos éstos años. A los entrevistados por su nivel de profesionalidad y experiencia, otros de los pilares fundamentales que me permitió enriquecer el tema de estudio, así como la responsabilidad y dedicación volcada hacia el trabajo, son hitos fundamentales que debo resaltar para agradecer.

Finalmente a todos los docentes, asistentes y directivos de la UOC por permitirme ingresar a la comunidad e interpretar los valores, exigencias y conocimientos de tal prestigiosa institución académica.

## ABSTRACT

Entre el 2005 y el 2015, el Uruguay se ha destacado regional e internacionalmente por los avances significativos que ha logrado en el área de la Sociedad de Información y Conocimiento.

El impulso nacional hacia la planificación estratégica de proyectos públicos, y la integración de sistemas y estándares en el área de Tecnologías de la Información (TI), comienzan a dar resultados que llevan al Uruguay a posicionarse en los primeros lugares de América Latina y el mundo en el ámbito del gobierno electrónico.

Mi tesis se motivó originalmente por investigar si este mismo grado y velocidad de avance en gobierno electrónico que se observa en el gobierno central se encuentra también en el ámbito de los gobiernos departamentales.

Concentrándose en la década del 2005 al 2015, el estudio se centra en el nivel de importancia y tipo de tratamiento que dan los gobiernos departamentales al desarrollo de las políticas del gobierno electrónico en el Uruguay. Eso incluye un análisis del tratamiento que los mismos gobiernos departamentales le otorgaron a las políticas del gobierno electrónico, explorando, entre otras cosas, la existencia de planes estratégicos y qué tanto incidirán las políticas públicas de modernización nacional e internacional en la conformación de los mismos.

La metodología de investigación de la tesis fue cualitativa. Se basa en extensas entrevistas en profundidad y en un análisis sistemático de la documentación. Las entrevistas se realizaron con un grupo de especialistas principalmente en tres áreas de expertise: 1) política pública, reformas y modernización en el Uruguay; 2) territorialidad, descentralización y desarrollo subnacional; y 3) tecnologías, planificación y gobierno electrónico.

Respecto a las conclusiones de la investigación, en primer lugar el estudio reveló que al nivel departamental no existen planes estratégicos en gobierno electrónico.



En segundo lugar, se verifica la tendencia de casos aislados de innovación en gobierno electrónico departamental; y por otro lado esfuerzos hacia sistemas integrados y coordinados (ejemplo el Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares, SUCIVE) que son liderados y centralizados fuertemente desde el gobierno nacional.

En tercer lugar, hasta el momento las agencias nacionales: Agencia de Gobierno electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia (OPP), no fueron relevantes para facilitar la definición de planes en los gobiernos departamentales aunque las tendencias indican que en los próximos años sí tendrán incidencia.

Y en último lugar, las barreras que impiden la planificación estratégica en gobierno electrónico departamental aparecieron como el área de contenido más abordado por los entrevistados. La falta de voluntad política y entendimiento por parte de las autoridades departamentales, la falta de capacidad en gestión y modernización y de capital humano en general, y la falta de recursos financieros fueron los impedimentos más frecuentemente citados.

La investigación intenta contribuir a la comunidad epistémica de las ciencias políticas y la administración, con énfasis en el tratamiento de las tecnologías de la información y el conocimiento, siendo la planificación estratégica el elemento transversal de estudio tratado a lo largo de la tesis. Finalmente, aporta datos que permiten evidenciar la evolución del gobierno electrónico desde la administración central del Estado uruguayo, promovida desde AGESIC, como una posible tendencia de replicabilidad del modelo en el ámbito departamental, genera otra línea relevante de estudio desarrollada en el trabajo.

## **Introducción**

El trabajo está enmarcado dentro del ámbito de las ciencias políticas y la administración, con énfasis en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs). Se toma como punto central, la planificación estratégica prevista para lograr el proceso de adopción del gobierno electrónico, en las administraciones gubernamentales departamentales del Estado uruguayo.

Se centra la mirada crítica en la confección e integración de las primeras fases, de la planificación estratégica del gobierno electrónico. Esto abarca una exploración de los subcomponentes de una agenda nacional, planes y proyectos informáticos vinculados al gobierno electrónico departamental y su relacionamiento con el nacional.

Es oportuno remarcar que el hilo conductor estará centrado en la planificación y en el tratamiento que tienen los componentes que están vinculados con la definición de una agenda estratégica en gobierno electrónico, y no en las variaciones e innovaciones del gobierno electrónico en la última década.

El trabajo entiende la planificación estratégica como un proceso imprescindible y primordial para el desarrollo de una política de gobierno electrónico inteligente y sustentable. Por ende, buscará arrojar luces y detectar incidencias en las variables y factores que impactan a favor y en contra de la confección de las agendas electrónicas. Se basa en los lineamientos previamente acordados por los estados en las cumbres internacionales, hasta su formulación nacional. Explora el proceso de descentralización electrónica a nivel departamental, donde los estados, actores e instituciones interactúan.

En la última década, el Uruguay se ha posicionado en los primeros lugares de América Latina en gobierno electrónico, con índices comparables a países desarrollados. La Agencia de Gobierno Electrónico para la Sociedad de la Información y el Conocimiento de Uruguay (AGESIC), en sus 8 años de creación, definió agendas

nacionales, programas y proyectos. En estos años también generó metodologías y estándares que abren paso a estudios para registrar una mirada desde la buena práctica, de cómo se instrumentan los planes electrónicos en este país, para alcanzar resultados nacionales e internacionales tan competitivos.

El trabajo explora el Uruguay previo a la ley del 2008, requisito clave para acceder a la información pública, desde el rol del estado en la figura activa de Presidencia a través de su Oficina de Planeamiento y Presupuesto, pasando por la creación de la AGESIC. De ahí se analizan las líneas estratégicas de AGESIC para el gobierno en red y cómo se fueron construyendo los pilares normalizados y legalizados (ley de datos personales y acceso a la información pública; firma, documento y factura electrónica). Explora su desarrollo desde la simplificación de trámites e integración de sistemas (GRP, RUPE, Expediente Electrónico), hasta cómo planifican sus próximas metas para llegar a los gobiernos departamentales o el 100% de trámites en línea en el año 2020.

La estructura del documento está dividida en cuatro partes y quince capítulos.

La parte I comprende la revisión teórica, donde se tratan los planes y tendencias del gobierno electrónico en las agendas del Uruguay y la región de América Latina. El inicio de las discusiones teóricas considera: el protagonismo de las agencias, las intendencias y sus capacidades para la definición e integración de los planes y la justificación de nuevas capacidades para atender las evoluciones de las TIC. El cierre del primer apartado está dado por el contraste entre la evolución en el nivel de desarrollo del gobierno electrónico nacional en el Uruguay y la ausencia de planes y planificación estratégica a nivel departamental.

La parte II establece el problema y los objetivos de la investigación. Analizar cómo los gobiernos departamentales del Uruguay definen las principales estrategias en proyectos de gobierno electrónico y entender los obstáculos que han enfrentado a la hora de confeccionar sus planes. Se intenta de esta manera comprender la disparidad entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales en términos de sus avances en gobierno electrónico.

Asimismo esta sección abarca las preguntas de investigación y las cuatro hipótesis que permitirán encontrar los hallazgos y elaborar las conclusiones. La parte II, contiene la estrategia metodológica planteada, cualitativa y utiliza la técnica de entrevista en profundidad como principal herramienta y el análisis de documentos como secundaria.

La parte III está compuesta por el análisis de resultados y contiene seis capítulos. El primero, analiza las tendencias marcadas por las cumbres en la definición de las agendas digitales nacionales y sus impactos en los gobiernos departamentales. El protagonismo de AGESIC y la incidencia hacia el desarrollo y la integración de planes y proyectos en gobierno electrónico correspondieron al segundo capítulo. El tercero, evidencia la ausencia de planes en gobierno electrónico departamental y las disparidades en los niveles de maduración del gobierno electrónico. El cuarto y quinto analiza las barreras y los motivos por qué se desarrollaría el gobierno electrónico, concluyendo en el sexto capítulo con las buenas prácticas y normas realizadas en gobierno electrónico que impactan en las Intendencias.

La parte IV y final está dedicado a las conclusiones sobre las preguntas de investigación. Luego se encuentran las verificaciones de hipótesis y por último cierra la parte IV las limitaciones y futuras líneas de investigación.

---

**Índice**

|   |                  |
|---|------------------|
| <b>INDICE DE CUADROS .....</b>  | <b>16</b>        |
| <b>TABLA GRÁFICOS .....</b>   | <b>18</b>        |
| <b>TABLA FIGURAS .....</b>  | <b>19</b>        |
| <b>GLOSARIO .....</b>   | <b>21</b>        |
| <b>PARTE I REVISIÓN TEÓRICA.....</b>  | <b>25</b>        |
| <b>1. Revisión Teórica.....</b>   | <b>26</b>        |
| <i><b>Capítulo 1. Planes y tendencias del gobierno electrónico en las agendas del Uruguay y los estados de América Latina .....</b></i> | <i><b>27</b></i> |
| 1.1. El gobierno electrónico en las agendas públicas .....  | 30               |
| 1.2. La era de la modernización en las agendas políticas y las cumbres .....  | 32               |
| 1.3. Elementos claves en las agendas de modernización del estado .....  | 33               |
| 1.4. Los planes demandan nuevas capacidades institucionales .....   | 37               |
| 1.5. Formulación de políticas públicas y el inicio de agendas en GE.....  | 43               |
| 1.6. Políticas públicas y TICs.....   | 45               |
| <i><b>Capítulo 2. Las agencias, intendencias, planes y la integración .....</b></i>   | <i><b>51</b></i> |
| 2.1. Liderazgo para la formación de políticas y agendas digitales del Uruguay.....  | 51               |
| 2.2. Mapa de ruta del GE en Uruguay.....  | 54               |
| 2.3. AGESIC la agencia promotora de planes y proyectos en gobierno electrónico .....  | 56               |
| 2.4. Plan programa de gobierno electrónico I período 2005-2009 .....  | 57               |
| 2.5. Planes directores de gobierno electrónico .....  | 64               |
| 2.6. Plan programa de gobierno electrónico II período 2009-2015 .....   | 64               |
| 2.7. AGESIC y los Gobiernos Departamentales .....   | 65               |
| 2.8. El Estado, OPP y las intendencias.....   | 69               |
| 2.9. Intendencias y las capacidades departamentales en el Uruguay del 2015.....   | 73               |

|   |            |
|---|------------|
| 2.9.1. Capacidades departamentales instaladas para el gobierno electrónico.....                           | 75         |
| 2.9.2. Restricciones presupuestales departamentales.....  | 78         |
| 2.9.3. Capacidades departamentales en competitividad, inversión e innovación .....                        | 82         |
| 2.9.4. Surgimiento de las agendas nacionales territoriales.....   | 83         |
| 2.10. Innovación privada y pública.....   | 85         |
| 2.11. Justificación de nuevas estructuras departamentales .....   | 87         |
| 2.12. Capacidades tecnológicas en el Uruguay .....  | 92         |
| <i>Capítulo 3. Gobierno electrónico y planificación estratégica en los gobiernos departamentales.....</i> | <i>98</i>  |
| 3.1. Evolución del GE.....  | 98         |
| 3.2. La evolución de los planes y la planificación estratégica del GE .....                               | 101        |
| 3.3. Falta de planes y planificación estratégica a nivel departamental .....                              | 106        |
| <b>PARTE II. METODOLOGÍA Y PROPOSITO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>  | <b>113</b> |
| <b>Capítulo 4. Problema de la investigación .....</b>   | <b>114</b> |
| <b>Capítulo 5. Objetivos de investigación .....</b>   | <b>116</b> |
| 5.1. <i>Objetivos específicos.....</i>  | <i>116</i> |
| <b>Capítulo 6. Preguntas de investigación .....</b>   | <b>117</b> |
| <b>Capítulo 7. Hipótesis de trabajo.....</b>  | <b>118</b> |
| <b>Capítulo 8. Metodología de la investigación .....</b>  | <b>119</b> |
| 8.1. <i>Plan y diseño metodológico .....</i>  | <i>119</i> |
| 8.2. <i>Justificación.....</i>  | <i>119</i> |
| 8.3. <i>Elaboración de investigación y técnicas utilizadas .....</i>                                      | <i>121</i> |
| 8.4. <i>Proceso analítico.....</i>  | <i>129</i> |
| 8.5. <i>Análisis documental.....</i>  | <i>132</i> |
| 8.6. <i>Otras fuentes de información .....</i>  | <i>135</i> |

---

**PARTE III. ANÁLISIS Y RESULTADOS..... 137**
**Capítulo 9. Análisis de la tendencia en planificación estratégica del GE..... 138**

|  |     |
|--|-----|
| 9.1. La planificación estratégica del GE en Uruguay y la región: conceptos y dimensiones en las definiciones de los planes ..... | 138 |
| 9.2. Estudio de planes y objetivos en GE en la región.....   | 143 |
| 9.2.1. Caso Uruguay .....  | 143 |
| 9.2.3. Caso Argentina .....  | 144 |
| 9.2.4. Caso Chile .....  | 145 |
| 9.2.5. Caso Colombia .....   | 145 |
| 9.2.7. Caso Costa Rica.....  | 149 |
| 9.2.8. Caso Ecuador .....  | 150 |
| 9.2.9. Caso México .....   | 151 |
| 9.2.10. Caso Paraguay .....  | 152 |
| 9.2.11. Caso Perú.....   | 153 |
| 9.2.12. Caso Venezuela .....   | 158 |
| 9.3 Comparativo estrategias nacionales en gobierno electrónico Regional .....  | 159 |
| 9.4. Gobiernos Locales: Caso Buenos Aires Argentina .....  | 166 |
| 9.5. Conclusiones del capítulo.....  | 168 |

**Capítulo 10. Análisis del papel del estado uruguayo en la planificación estratégica del GE 171**

|   |     |
|---|-----|
| 10.1. AGESIC y la cultura hacia la planificación de proyectos ..... | 171 |
| 10.2. Definición del MMGE (Modelo de Madurez del GE) .....          | 172 |
| 10.3. AGESIC con enfoque de integración y proyectos.....            | 177 |

**Capítulo 11. Análisis de la planificación estratégica del GE departamental Uruguay..... 182**

|  |     |
|--|-----|
| 11.1. Análisis del nivel de desarrollo del GE departamental 2006.....  | 183 |
| 11.2. Análisis del nivel de desarrollo del GE departamental 2015 ..... | 184 |
| 11.3. Desarrollo dispar del GEdepartamental en Uruguay .....           | 187 |

|  |            |
|--|------------|
| 11.4. Ausencia de planes en gobiernos electrónicos departamentales .....                                       | 200        |
| 11.5. En el Uruguay, hay un mainstream hacia la planificación .....  | 206        |
| 11.6. El territorio importa .....  | 209        |
| 11.7. Conclusiones del capítulo .....  | 211        |
| <b>Capítulo 12. Análisis de las Barreras e Incentivos hacia la planificación del GE departamental</b><br>..... | <b>215</b> |
| 12.1. ¿Por qué no hay planes departamentales en GE? .....  | 215        |
| 12.2. Falta de capacidad técnica y legal departamental .....   | 220        |
| 12.3. Falta de continuidad y confianza en las políticas.....   | 221        |
| 12.4. Falta de capacitación y recursos humanos en las Intendencias.....  | 222        |
| 12.5. La planificación es políticamente no visible y rentable .....  | 226        |
| 12.6. Falta de voluntad política, vieja y nueva cultura pública departamental.....                             | 227        |
| 12.7. Falta de fortalecimiento institucional en el Congreso de Intendentes .....                               | 228        |
| 12.8. Falta de suficiente coordinación y articulación entre lo nacional y departamental ..                     | 230        |
| 12.9. Conclusiones de barreras .....   | 233        |
| <b>Capítulo 13. ¿Por qué no existirían planes departamentales en GE? .....</b>                                 | <b>236</b> |
| 13.1. El caso SUCIVE como modelo a contemplar.....   | 236        |
| 13.2. Liderazgo fuerte de la OPP.....  | 237        |
| 13.3. Conclusiones de incentivos.....  | 239        |
| <b>Capítulo 14. Análisis de las buenas prácticas en GE con enfoque departamental y normativo</b><br>.....      | <b>240</b> |
| 14.1. Los Centros de Atención Ciudadana y el GE Departamental.....   | 240        |
| 14.2. Ide.uy y los Sistemas SIG departamentales.....   | 243        |
| 14.3. El sistema único de bienes inmuebles y el sistema nacional de inversión pública ....                     | 245        |
| 14.4. Conclusiones de buenas prácticas.....  | 248        |
| <b>PARTE IV. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>  | <b>251</b> |



|  |            |
|--|------------|
| <b>Capítulo 15. Conclusiones de la investigación .....</b>   | <b>252</b> |
| 15.1. Conclusiones sobre las preguntas de investigación .....  | 253        |
| 15.1.1. ¿Cuáles son los planes en materia de gobierno electrónico en los gobiernos departamentales para el periodo 2005-2015? .....                            | 253        |
| 15.1.2. ¿Cuáles son las líneas estratégicas que predominan en los planes departamentales del Uruguay y sobre cuáles factores se desarrollan estos planes? .... | 254        |
| 15.1.3. ¿Cómo ha incidido el surgimiento de AGESIC y otras agencias, en el desarrollo de los planes de gobierno electrónico departamentales? .....             | 255        |
| 15.1.4. ¿Cuán integrados están los planes de gobierno electrónico departamentales con los nacionales? .....  | 256        |
| 15.1.5. ¿Cuáles son los factores que retrasan o priorizan la definición de los planes de gobierno electrónico departamentales? .....                           | 257        |
| 15.2. Verificación de Hipótesis.....   | 260        |
| 15.3. Limitaciones y futuras líneas de investigación .....   | 264        |
| 15.3.1. Limitaciones .....   | 264        |
| 15.3.2 Futuras líneas de investigación .....   | 267        |
| <b>Bibliografía .....</b>  | <b>270</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>  | <b>304</b> |
| Anexo 1: Estadísticos de capacidades departamentales y nacionales.....   | 304        |
| 1.1. Comparativo Estrategias Nacionales en TIC Cepal 2009 .....  | 304        |
| 1.2. Mapa de calidad de las finanzas y la gestión pública.....   | 305        |
| 1.3. Concentraciones Urbanas .....   | 306        |
| Anexo 2: Gobierno Electrónico.....   | 307        |
| 2.1. Estrategias y enfoques de IT.....   | 307        |
| 2.2. Sistemas de adopción Institucional del GE.....  | 309        |
| 2.3. Niveles de Seguridad en GE.....   | 311        |
| 2.4. Diagrama de relación del GE y el Desarrollo Sostenible.....   | 312        |

---

|  |            |
|--|------------|
| 2.5. Monitores e Indicadores del Sector Público – Banco Mundial.....                             | 313        |
| 2.6. Observatorio OECD.....  | 314        |
| 2.7. CIO del GE al nivel estatal en USA .....  | 315        |
| 2.8. Apoyo BID al Programa GE II .....   | 316        |
| 2.9. Políticas de Interoperabilidad Europea .....  | 317        |
| 2.10. Ley 19.179 en Administración Electrónica del Uruguay .....                                 | 318        |
| 2.11. Diagnósticos UTEC capacidades educativas en el interior .....                              | 319        |
| 2.12. Programa Frente Amplio – 2014-2020 .....   | 320        |
| <i>Anexo 3: Estructuras del Estado.....</i>  | <i>322</i> |
| 3.1. CIDE .....  | 322        |
| 3.2. Estructuras del Estado: entes, servicios descentralizados y gobiernos departamentales ..... | 324        |
| 3.3. OPP .....   | 325        |
| 3.3.1. Compromisos de Gestión .....  | 325        |
| 3.3.2 OPP y Unidad de Desarrollo Municipal 2008 .....  | 326        |
| 3.4. ONSC: Lineamientos para el rediseño de estructuras organizativas .....                      | 327        |
| 3.5. Mapa Conceptual de un Centro Cívico.....  | 330        |
| 3.6. Objetivos generales de las iniciativas descentralizadas y desconcentradas (en %) .....      | 331        |
| <i>Anexo 4: AGESIC.....</i>  | <i>332</i> |
| 4.1. Expediente Electrónico y Gobiernos departamentales.....                                     | 332        |
| 4.2. Plan Director de Informática .....  | 333        |
| 4.3. ACCE Agencia de Compras y Contrataciones del Estado.....                                    | 342        |
| 4.4. Política de la Web del Estado Uruguayo .....  | 345        |
| 4.5. Decreto Presidencia – AGESIC 2015 .....   | 347        |
| 4.6. Arquitectura de Gobierno Electrónico AGESIC.....  | 351        |
| 4.7. Metas de la ADU Inclusión Financiera.....   | 352        |

---

---

|   |            |
|---|------------|
| 4.8. Proyecto Centros de Atención Ciudadana .....                               | 353        |
| 4.9. SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera). ....                   | 360        |
| <i>Anexo 5: Cuestionario En línea .....</i>                                     | <i>366</i> |
| <i>Anexo 6: Gobiernos Departamentales .....</i>                                 | <i>369</i> |
| 6.1. Planes Estratégicos Montevideo 2030 .....                                  | 369        |
| 6.2. Plan Estratégico Canario 2010-2030 .....                                   | 372        |
| 6.3. A 3 clic de un trámite IMM.....  | 378        |
| 6.4. Mapa mental del Desarrollo Económico Local.....                            | 380        |
| 6.5. Proyecto Bromatología – Red nacional.....                                  | 381        |
| <i>Anexo 7: Ejemplo de guías de pautas para entrevista en profundidad .....</i> | <i>382</i> |

## INDICE DE CUADROS

| INDICE DE CUADROS   | Página |
|---|--------|
| Cuadro 1. Mensajes Políticos Presidenciables y Cumbres en Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información | 31     |
| Cuadro 2. Resumen Áreas de Acción BID en la Gestión Pública (2003)  | 34     |
| Cuadro 3: Tendencias claves en las estrategias de los planes en AL y Uruguay                                | 35     |
| Cuadro 4: Desafíos claves en las estrategias de los planes en AL y Uruguay (CEPAL 2014)                     | 36     |
| Cuadro 5: Causas de Cambio  | 38     |
| Cuadro 7: La Modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia               | 40     |
| Cuadro 8: Observatorio de Proyectos BID-Uruguay   | 43     |
| Cuadro 9: Observatorio de Políticas Públicas OPP  | 43     |
| Cuadro 10: Objetivos Agenda Digital ELAC2018  | 51     |
| Cuadro 11: Uruguay en el E-Government Development Index EGDI (UN) Ranking Mundial                           | 53     |
| Cuadro 12: Antecedentes del Programa Gobierno Electrónico y las agencias previas a la AGESIC                | 57     |
| Cuadro 13: La estrategia BID - Uruguay (2005-2009)  | 58     |
| Cuadro 14: El objetivo del 1er. programa de Fortalecimiento del GE en Uruguay                               | 59     |
| Cuadro 15: Modelo MMGE AGESIC   | 61     |
| Cuadro 16: La justificación del programa GE I   | 62     |
| Cuadro 17: Los pilares y componentes del programa de GE I   | 63     |
| Cuadro 18: ADU Agenda Digital del Uruguay 2011-15.  | 67     |
| Cuadro 19: Fondos de Incentivos Concursables para Proyectos   | 72     |
| Cuadro 20: Intendencias, 3 Tipos y Características  | 76     |
| Cuadro 21: Debilidades comunes en la Gestión Interna de las Intendencias                                    | 80     |
| Cuadro 22 : Objetivos Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional  | 82     |
| Cuadro 23: Principales indicadores ANII   | 86     |
| Cuadro 24: Instituciones “Think Tanks” de Uruguay en Administración Pública                                 | 90     |
| Cuadro 25: Visión Política de la investigación social   | 92     |
| Cuadro 26: Misión de AGESIC   | 100    |
| Cuadro 27: Estados Desarrollistas   | 102    |
| Cuadro 28: La CIDE y la Planificación en Uruguay  | 104    |
| Cuadro 29: Rol de Organismos Rectores de TI   | 108    |

|   |     |
|---|-----|
| Cuadro 30: Lista de entrevistados en profundidad  | 124 |
| Cuadro 31: Internet de las Cosas, Industria 4.0   | 110 |
| Cuadro 32: Liderazgo político es fundamental (CEPAL)  | 139 |
| Cuadro 33: Características para elaborar un Plan y Agenda en GE (CEPAL)   | 139 |
| Cuadro 36: Cuadro Comparativo de Planes Estratégicos en Gobierno Electrónico por País en América Latina y el caso Uruguay | 160 |
| Cuadro 37: Decreto de Presidencia: ADU 2011-15  | 172 |
| Cuadro 38: Cuestionario Diagnóstico de Madurez GE – AGESIC  | 175 |
| Cuadro 39: Plataforma de Interoperabilidad – AGESIC   | 178 |
| Cuadro 40: Contenidos Mínimos de los Portales Uruguayos   | 188 |
| Cuadro 41: Datos Abiertos, Intendencia de Montevideo  | 191 |
| Cuadro 42: Lista de Portales Departamentales 2015   | 193 |
| Cuadro 43: Diagnóstico Departamental en TI – AGESIC 2015  | 201 |
| Cuadro 44: Programa de Gobierno Frente Amplio y ACCE  | 205 |
| Cuadro 45: CIDE, Resultado por conjunción de factores   | 206 |
| Cuadro 46: Normativas nacionales aplicadas a territorios  | 210 |
| Cuadro 47: Descentralización o desconcentración de políticas  | 231 |
| Cuadro 48: Escenario Actual Departamental y Nacional para el Gobierno Electrónico   | 232 |
| Cuadro 49: Visibilidad e incentivos políticos departamentales   | 224 |
| Cuadro 50: Estrategias generacionales y territoriales de la Reforma del Estado  | 240 |
| Cuadro 53: La IDEuy da paso a la estandarización departamental  | 246 |
| Cuadro 54: AGESIC, SUBI y Gobiernos Departamentales   | 243 |
| Cuadro 58: Tendencias hacia el gobierno electrónico departamental   | 249 |
| Cuadro 59: Línea de Política en Tecnología  | 192 |
| Cuadro 60: Clasificación y Cantidad de Entrevistados en Profundidad   | 123 |
| Cuadro 61: Clasificación y Cantidad de encuestados En línea   | 127 |
| Cuadro 62: Lista Preliminar de Temas y patrones   | 130 |
| Cuadro 63: Intendencias Fases Gobierno Electrónico  | 136 |
| Cuadro 64: Características de fases   | 136 |
| Cuadro 65: Contenido de las Agendas (CEPAL)   | 140 |
| Cuadro 66: Enfoques Tecnocrático y Complejo   | 141 |
| Cuadro 67 : Comparativo Estrategias Nacionales en TIC Cepal 2009  | 304 |
| Cuadro 68: Hitos significativos generados por los Programas I y II de Gobierno Electrónico en Uruguay                     | 53  |
| Cuadro 69: Visión AGESIC Plan 2011-15 77  | 69  |

## TABLA GRÁFICOS

| INDICE DE GRÁFICO   | Página |
|---|--------|
| Gráfico 1. Evolución gastos e ingresos Intendencias             | 79     |
| Gráfico 2: Indicadores de la innovación del sector primario     | 87     |
| Gráfico 3: Rango de comportamientos partidarios factibles       | 91     |
| Gráfico 4: I+D en relación al PBI de Uruguay                    | 93     |
| Gráfico 5: Exportaciones según contenido tecnológico ANII, 2013 | 93     |
| Gráfico 8: Porcentaje con educación terciaria en AL, 2012       | 94     |
| Gráfico 9: Componentes IDI, ADU, Uruguay, 2013                  | 95     |
| Gráfico 10: Intendencias por fases I (Año 2006).                | 183    |
| Gráfico 11: Intendencias por fases II (Año 2006).               | 184    |
| Gráfico 12: Intendencias por fases I (Año 2015).                | 185    |
| Gráfico 13: Intendencias por fases II (Año 2015).               | 186    |
| Gráfico 14: Barreras  | 235    |

## TABLA FIGURAS

| INDICE DE FIGURAS   | Página |
|---|--------|
| Figura 1. Diagrama Inicial Hoja de Ruta del GE  | 29     |
| Figura 2. Modelo de Gestión Departamental en Red  | 30     |
| Figura 3. Proceso de Formulación de una política pública  | 45     |
| Figura 4. Mapa de Ruta del Gobierno Electrónico en Uruguay  | 56     |
| Figura 5. Cinco capacidades estratégicas AGESIC   | 65     |
| Figura 6. Esquema Metodológico de Proyectos - OPP   | 71     |
| Figura 7. Restricciones departamentales por las capacidades de las estructuras organizativas y de gobernanza (Rodríguez). | 77     |
| Figura 8. Índice de Competitividad Regional   | 83     |
| Figura 9: Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión   | 83     |
| Figura 10: ENAP, formación e investigación pública para la transformación del estado                                      | 89     |
| Figura 11: Índice EGD, 2014, Mundial.   | 97     |
| Figura 14: Gobierno electrónico y abierto   | 100    |
| Figura 15: Components of Data Analysis iterative Model  | 129    |
| Figura 16: Relación entre los principales proyectos del programa (AGESIC)   | 175    |
| Figura 17: Comparativo de Portales Departamentales, 2 casos   | 187    |
| Figura 18: a 3 clic de un trámite en la IMM   | 190    |
| Figura 19: Centros de Atención Ciudadana  | 241    |
| Figura 20: Diario del Investigador One Note   | 128    |
| Figura 21: Mapa Guía de Tesis   | 122    |
| Figura 22: Grillado Individual  | 131    |
| Figura 23: Grillado refinado y sub temas  | 131    |
| Figura 24: Insumos Estrategias ADU 2016-2020  | 142    |
| Figura 25: Sistema de gestión de Becas (proyectos eFondos)  | 179    |
| Figura 26: Organigrama Esquema Ejecución Programa GE I  | 61     |
| Figura 27: CIO Role USA   | 315    |
| Figura 29: Efectos del GE en los Mercados   | 48     |

---

|   |     |
|---|-----|
| Figura 30: Apoyo BID a la gestión del GE II - Estrategias | 316 |
| Figura 32: Barreras del Gobierno Electrónico              | 234 |



## GLOSARIO

| Sigla  | Significado  |
|--------|--|
| ABC    | Alumbrado, Barrido y Mantenimiento de Calles<br>(Departamental)                      |
| ACCE   | Agencia de Compras y Contrataciones del Estado                                       |
| ADU    | Agenda Digital del Uruguay   |
| APPS   | Aplicaciones informáticas  |
| AGESIC | Agencia de Gobierno electrónico y Sociedad de la Información<br>y del Conocimiento   |
| ANTEL  | Administración Nacional de Telecomunicaciones  |
| ASIAP  | Asociación de Informáticos de la Asociación Pública                                  |
| BID    | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| BM     | Banco Mundial  |
| BPS    | Banco de Previsión Social  |
| CAC    | Centros de Atención Ciudadana  |
| CELAC  | La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños                                 |
| CEIBAL | Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el<br>Aprendizaje en Línea |
| CEPAL  | Comisión Económica para América Latina   |
| CEPRE  | Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado  |
| CIDE   | Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico del Uruguay                           |
| CIO    | State Chief Information Officer's  |
| CNSI   | Comité Nacional para la Sociedad de la Información                                   |
| DGI    | Dirección General de Impositiva  |
| EDGI   | Índice de las Naciones Unidas para el Desarrollo de GE                               |
| ENAP   | Escuela Nacional de Administración Pública   |
| GE     | Gobierno Electrónico   |
| GIS    | Sistema de información geográfica  |
| ICP    | Instituto de Ciencia Política del Uruguay  |
| I+D    | Investigación y Desarrollo.  |
| IDEUY  | La Infraestructura de Datos Espaciales de Uruguay                                    |

|            |  |
|------------|--|
| ILPES      | Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social                         |
| IMM        | Intendencia de Montevideo  |
| INC        | Instituto Nacional de Colonización   |
| MEC        | Ministerio de Educación y Cultura  |
| MIEM       | Ministerio de Industria, Energía y Minería   |
| MSP        | Ministerio de Salud Pública  |
| MTSS       | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social   |
| OBSERVATIC | Observatorio de Tecnologías de la Información y la Comunicación                                    |
| OCDE       | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  |
| ONU        | Organización de Naciones Unidas.   |
| ONSC       | Oficina Nacional del Servicio Civil  |
| OPP        | Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República de Uruguay).                    |
| OSE        | Obras Sanitarias del Estado  |
| PBI        | Producto Bruto Interno   |
| PNUD       | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo   |
| PRODDAL    | Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina                                    |
| PYMES      | Pequeñas y Medianas Empresa  |
| REDGEALC   | Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe  |
| REDUY      | Red de alta velocidad de fibra óptica, diseñada y desplegada como una Intranet del Estado uruguayo |
| RUPE       | Registro Único de Proveedores del Estado   |
| SI         | Sociedad de la Información   |
| SIC        | Sociedad de la Información y el Conocimiento   |
| SICE       | Sistema de Compras Estatales   |
| SIIF       | Sistema Integrado de Información Financiera  |
| SUBI       | Sistema Único de Bienes Inmuebles  |
| SUCIVE     | Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares   |
| SNIP       | Sistema Nacional de Inversión Pública  |
| TI         | Tecnologías de la Información  |

|        |   |
|--------|---|
| TIC    | Tecnologías de la Información y la Comunicación             |
| UDELAR | Universidad de la República Oriental del Uruguay            |
| UIT    | Unión Internacional de Telecomunicaciones                   |
| UTE    | Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas |
| UTEC   | Universidad Tecnológica del Uruguay                         |
| PE     | Planificación Estratégica                                   |



## PARTE I REVISIÓN TEÓRICA

## 1. Revisión Teórica

La evolución de las TICs, y su impacto en las administraciones gubernamentales durante las últimas décadas, ha llevado a los países latinoamericanos a profundizar sobre el tratamiento que deberán tener las mismas. Han surgido desafíos frente a éste nuevo escenario digital y en red sobre cómo confeccionar agendas y planes, integrando a los actores e instituciones que componen los gobiernos nacionales, departamentales y locales.

El primer capítulo rescatará los factores y variables que inciden en la conformación y definición de una agenda en gobierno electrónico, desde una visión marco internacional e institucional, hasta la construcción de las primeras agendas nacionales digitales y políticas orientadas a la descentralización de esas agendas, por medio de los gobiernos departamentales.

En consecuencia y en el Uruguay de la última década, surgen las agencias gubernamentales nacionales, especializadas en el tratamiento de la “planificación” y el desarrollo del gobierno electrónico, donde arrojan datos significativos y evolutivos, que serán otra área de estudio en el presente trabajo, para poder comprender los posibles tratamientos que le darán los gobiernos departamentales, a la planificación estratégica del gobierno electrónico en sus agendas.

En el último capítulo, se explorarán las variables que explican el lento proceso de desarrollo del gobierno electrónico departamental, los factores que han incidido en la ausencia de planificación y la estrategia en las definiciones de sus agendas. El análisis de las buenas prácticas en materia de gobierno electrónico nacional y su impacto en lo departamental, también será motivo de estudio.

## Capítulo 1. Planes y tendencias del gobierno electrónico en las agendas del Uruguay y los estados de América Latina

Se abordará en el siguiente capítulo la mirada evolutiva de los organismos internacionales, citando como referencia la CEPAL, quién define como instrumentos significativos el concepto de planes y estrategias en la adopción de las TICs por parte de los líderes y responsables de gobiernos. El significado de las TICs en los planes y programas de los gobiernos nacionales y departamentales será el tema de estudio y análisis de ésta sección.

Desde las Cumbres regionales e internacionales, los organismos internacionales y los gobiernos establecen acuerdos que luego impactan en las agendas y programas de los gobiernos nacionales y departamentales. Utilizando como herramienta el GE para fortalecer las capacidades en eficiencia de la gestión democrática y partiendo de los principales lineamientos y objetivos estratégicos, los gobiernos nacionales confeccionan planes y agendas destinadas a la modernización.

Los estados de América Latina y Uruguay, han sufrido en mayor y menor medida procesos de transformaciones reformistas y de fortalecimientos de su gestión mediante políticas y planes. Sin intentar buscar analizar en profundidad las mismas, se rescatarán algunos estilos y tendencias que generaron éstas en las últimas dos décadas, desde la mirada y adopción de las TICs.

Como introducción al tema de los planes estratégicos o mapas de ruta aplicados al GE, se presentará, en primer término, un modelo de ecosistema (Figura 1) para explicar el desarrollo del GE. Será desde el escenario estatal o nacional, donde confluyen y se integran los objetivos de las gestiones de los gobiernos en la gran mayoría de sus líneas y áreas, tanto en lo nacional, departamental y local.

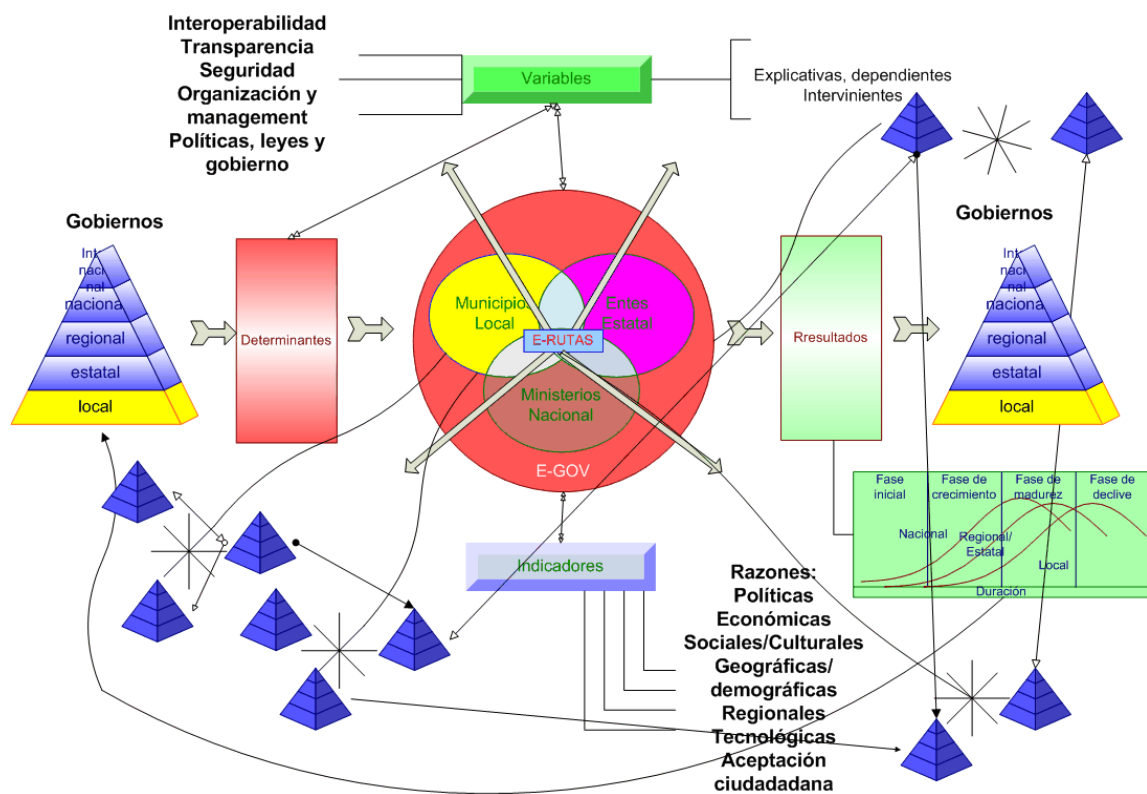
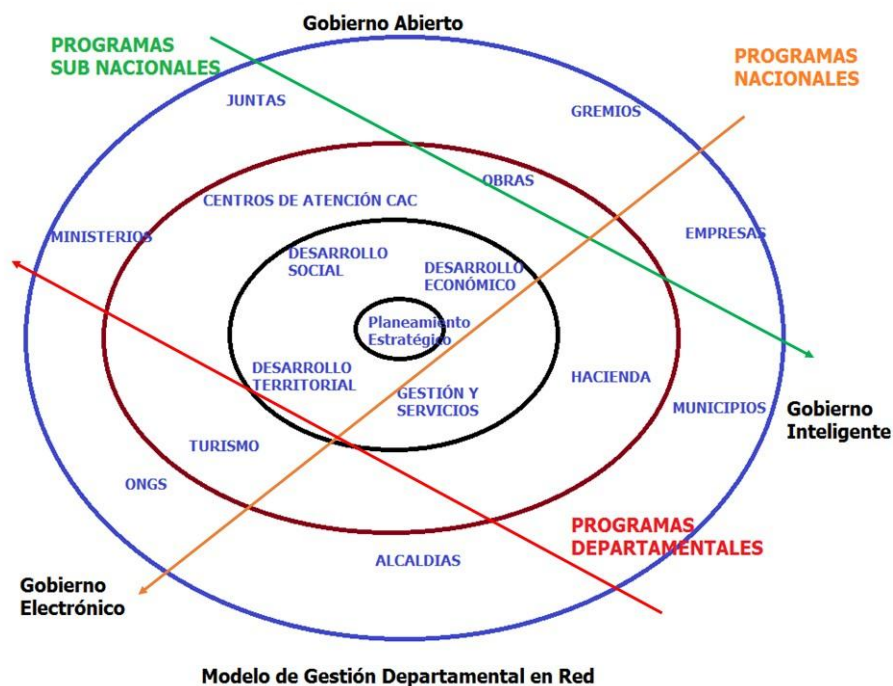


Figura 1: Diagrama Inicial Hoja de Ruta del GE

Fuente: Autor (Adaptado de Gil-García, 2005; Gil-García & Luna Reyes, 2006)

Imagine que se parte del cuadro *Modelo de Gestión Departamental en Red* (Figura 2) para comenzar la tarea de definir un plan electrónico departamental. Esto está basado en una administración relacional (Gascó, 2009; Criado & Ramilo, 2001) o abierta (Giménez, 2012; Gascó, 2013; Scrollini, 2012), cada vez más integrada al ámbito nacional. Además de lo mencionado, el plan busca estar alineado a las tendencias e innovaciones del GE en lo regional e internacional, según lo indican organizaciones como la CEPAL, BID entre tantas otras. Este proceso emergente genera varias incertidumbres e interrogantes a tratar a lo largo de la tesis (Ramos et al., 2012; Oroño, 2010).





**Figura 2: Modelo de Gestión Departamental en Red**

Fuente: Propia

Algunas dudas se generan a la hora de planificar soluciones digitales orientadas a mejorar los servicios al ciudadano, integrando políticas y programas que nacen desde las propias intendencias. Otras dudas surgen a la hora de programar las políticas subnacionales del gobierno nacional dirigidos al tercer sector (alcaldías), pero que indirectamente se relacionan con el gobierno departamental. Los Centros Cívicos de Atención Ciudadana (Anexo 3.5.), son todavía otro ejemplo de las necesidades a cubrir de un Ministerio Nacional en territorio departamental. Esencialmente, en la práctica operativa de las instituciones públicas hay grandes desafíos a la hora de compartir servicios y recursos. Esto es todavía más complejo al intentar no repetir tareas o duplicar instituciones similares o crear agencias difusas que en definitiva terminan incrementando los recursos financieros cada vez más deficitarios y escasos (Anexo 11.4).

Soluciones y sistemas en GE acompañan las estrategias propuestas en las agendas digitales nacionales, integrándose gradualmente en las políticas y programas subnacionales. Estas nuevas herramientas demandan estructuras y capacidades diferentes en las intendencias, que les permita adoptar la tendencia hacia la planificación, procurando un equilibrio ordenado de los nuevos desafíos de la gestión pública moderna (Anexo 3.4.).

### 1.1. El gobierno electrónico en las agendas públicas

Siguiendo esa línea, autores e investigadores cuestionan esos escenarios y proyectan desafíos desde sus trabajos, formulándose preguntas cómo las que se proponen a continuación: *¿qué grado de impacto o importancia ha tenido el gobierno electrónico en la gestión y políticas públicas* (Criado, 2009; Gil-García, 2013; Criado et al., 2011)? y a su vez, *¿qué tan prioritario han sido las TICs para los referentes partidarios y técnicos en incorporar éstas iniciativas, en política y programas de gobierno?*. Un ejemplo de esta complejidad en Uruguay es el llamado “presupuesto nacional”, padre de los programas y políticas, en donde se programan los recursos financieros esenciales, para luego descentralizar hacia los gobiernos subnacionales (Hallerberg, Scartascini, & Stein, 2010).

Investigadores referencian una amplia diversidad de variables y razones (Gil-García, 2005; Pando, 2014; Heeks, 2006; Chen, Chen, Huang, & Ching, 2006; Solar, Astudillo, Valdes, Iribarren, & Concha, 2009) políticas, económicas, sociales y culturales, que inciden en el grado de interés a favor o en contra de la definición de planes especializados en GE. Destacan también otros factores, como pueden ser las capacidades instaladas y hasta las promesas políticas anunciadas por autoridades y las Cumbres en promocionar sus políticas orientadas en el tema (Wimmer, Scholl, & Ferro, 2008; CIDE, 2013).

#### Cuadro 1: Mensajes políticos presidenciales y cumbres en gobierno electrónico y SIC

“I want us to ask ourselves every day, how are we using technology to make a real difference in people’s lives.”

First, we must enable citizens and an increasingly mobile federal workforce to securely access high-quality digital government information, data and services – “anywhere, anytime, on any device.” – President Barack Obama (whitehouse.gov) EEUU

The strategy also describes how delivering services digitally will result in savings of £1.7 to £1.8 billion each year, and commits government to the 14 actions below. GOV.UK ENGLAND

Vázquez prometió “un país 100% conectado a Internet antes de 2020” URUGUAY

Vázquez dijo también que antes de 2020 los trámites en la administración pública “serán digitales en su totalidad”. “Incluso para pagar facturas”, agregó. [uruguay.gub.uy](http://uruguay.gub.uy)

Leonardo Gannio, vicepresidente SSA (Spanish Speaking Area) de AKTIO comentó: “Cuando comenzamos con el Foro Regional de Gobierno, nos propusimos que la tecnología sea parte de la agenda pública. Hoy podemos ver cómo la región se está consolidando en infraestructura tecnológica, servicios al ciudadano creando verdaderas posibilidades de desarrollo de los países. Innovar es una materia que requiere compromisos y un plan de ejecución integrador. (RedGealc –VI Foro Regional de Líderes de Gobierno: “Tecnología como Factor de Desarrollo” (23-08-2015)

Países de la región acuerdan continuar fortaleciendo la cooperación regional en materia digital. Quinta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe <http://conferenciaelac.cepal.org/>

Fuente: Autor

Recientemente el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) recopiló la visión de varios autores (Naser & Ramírez, 2014; Concha & Naser, 2012; Naser & Concha, 2011). Ellos sostienen la teoría que en el liderazgo político se define primero la visión del escenario y marco esencial que permita definir las estrategias y políticas, para desde ahí apoyarse en el camino hacia la transformación de las administraciones públicas, en plataformas de servicios orientadas a los ciudadanos más abiertas, más digitales y más inteligentes.

Un liderazgo político en América Latina es debatido en las Cumbres debido al nuevo rol que deberá asumir el Estado en asignar prioridades a sus agendas para ir modelando escenarios en perspectivas de continuar apostando a la eficiencia en la gestión pública, a través de proyectos colaborativos<sup>1</sup>, estratégicos y de largo plazo, que insumen nuevas capacidades y metodologías

<sup>1</sup> Se trata de coordinar con un sentido estratégico, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto. La definición de una estrategia significa, en buena medida, establecer las prioridades del desarrollo nacional y de los diversos programas de la acción gubernamental. De tal manera, el plan de gobierno debe servir de hilo conductor, de principio ordenador de las políticas públicas. El proceso de construcción de estas prioridades estratégicas constituye el reto fundamental de un Gobierno moderno (Cepal 2010).

orientadas a resultados y ciudadanos. Para ello se incorporan controles como los observatorios<sup>2</sup> actualizados “de políticas públicas<sup>3</sup>”, que les permiten medir y avanzar de manera ordenada, transparente y alineada a los desafíos que les generan las propias innovaciones del gobierno electrónico, abierto e inteligente, o del 3.0, que es inminente (Taewoo, 2013).

*En un momento de coyuntura de crisis es importante repensar cuál es el rol que debe ejercer una administración pública -siempre escasa de recursos- en la creación de servicios innovadores y centrados en las necesidades del usuario. El rol más probable que se debe esperar es el de proveedor de información de valor que promueva la innovación, proporcionando un papel relevante al sector privado en el desarrollo del Gobierno Electrónico. Se trata de disminuir gasto público sin mermar la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía (Naser y Concha, 2012, p.84).*

Antes de entrar en el proceso de la definición de las agendas públicas en los países de la región y del Uruguay, se comenzará por repasar información de fondo sobre algunas instituciones que protagonizaron la planificación e innovación en Latinoamérica. En el 2003, el Banco Interamericano de Desarrollo lanzó el documento *Modernización del Estado* que fijó los lineamientos estratégicos hacia la modernización en América Latina. Dentro de los campos prioritarios para el BID en esa época, la gestión pública se ubicaba en el último lugar, luego de: a) sistema democrático; b) estado de derecho y reforma judicial y c) estado, mercado y sociedad.

## 1.2. La era de la modernización en las agendas políticas y las cumbres

El BID estaba dispuesto a apoyar el desarrollo de políticas para la gestión pública de instituciones que estuvieran alineadas a un Estado moderno y competente, con el servicio civil fortaleciendo sus capacidades fiscales, definiendo estrategias de crecimiento económico sustentables, dentro de marcos y leyes regulatorios y transparentes e integrales de

---

<sup>2</sup> Hacia nuevas mediciones integrales del desarrollo: “Finalmente, y no menos importante, la experiencia internacional también muestra crecientes procesos de transparencia en la difusión de datos y sus metodologías, lo cual permite ir generando una ciudadanía más informada.” (Riffo Pérez, 2012)

<sup>3</sup> En Uruguay, existe el Observatorio de Políticas Públicas <http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/maininicio>, asimismo se podría decir que existe una corriente de ir generando Observatorios en otras Instituciones: ObservaTic. Observatorio de Tecnologías de Información y Comunicación. OTU. Observatorio Territorio Uruguay. Infodrogas. Observatorio Uruguayo de Drogas.

presupuesto por resultados. Además el apoyo del BID presentaba anuncios sobre la descentralización de servicios y la incorporación de las TICs en procesos de modernización de compras del Estado. (Daughters & Harper, 2007; Cortázar, Lafuente & Sanginés, 2014; O'Donnell, 2012).

La forma de mejorar la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas era otro de los cometidos en la gestión pública del BID. Específicamente, se enfocaron en la progresiva modernización de las formas de gestión de los servicios públicos. En el último lugar apareció el aprovechamiento y potencial que se visualizan con las tecnologías de la información. En este documento proponen la definición y puesta en marcha de estrategias para el desarrollo de las Sociedad de la Información, fortaleciendo aquellas instituciones que fomenten el GE, el desarrollo tecnológico y la innovación.

**Cuadro 2: Resumen Áreas de Acción BID en la Gestión Pública (2003)**

- a) Servicio Civil
- b) Capacidad fiscal y eficacia y transparencia del gasto
- c) Elaboración y coordinación de políticas
- d) Gestión de los servicios públicos
- e) Mayor uso de tecnología de información y comunicación

**Fuente: Autor**

### 1.3. Elementos claves en las agendas de modernización del estado

Lo expresado anteriormente permitirá comprender qué elementos han sido claves en las bases iniciales de un plan de fortalecimiento de las políticas de modernización nacional y departamental, reflejadas como se podrá apreciar en los siguientes capítulos. Se analizará el proceso de creación del proyecto de GE en Uruguay, auspiciado por el Préstamo BID UR-L1042. También se contempla desde otras perspectivas como las tendencias claves en las estrategias

de los planes de la región (ver siguiente cuadro), donde Uruguay también presenta un grado de avance al mismo nivel que el resto de los países de la región (Fridman, 2012).

**Cuadro 3: Tendencias claves en las estrategias de los planes en AL y Uruguay**

| Avances en la Región   | Enfoque del Uruguay |
|--|---------------------|
| La calidad de la gestión de las finanzas públicas (fortalecimiento del sistema de cobros y deudas, representado en el “Mapa de calidad de las Finanzas” anexo 1.9. | Alineados           |
| Sistemas Integrados en Administración Financiera   | Alineados           |
| Sistemas de Servicio Civil para modernizar la gestión del recurso humano sobre la base de mecanismos de selección meritocráticos, flexibles y transparentes.       | Alineados           |
| Compras Estatales, fomentan la competencia y transparentan los procesos de contratación pública  | Alineados           |
| La región activa en el lanzamiento de agendas digitales  | Alienados           |
| La revalorización de la planificación  | Alineados           |
| La creación y consolidación de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP)   | Alineados           |
| Desarrollo de gestión por resultados y evaluación de políticas   | Alineados           |

Fuente: Autor (Adaptado en base al *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe 2014*, ILPES, CEPAL)

Los conceptos estratégicos mencionados en el cuadro 3 sobre la gestión pública se consideran bastante amplios. Encontramos limitaciones para identificar los grados de alineación para encuadrar o representar qué tanto se podrían estar alineados los avances en Uruguay. Hay algunos ejemplos que son más claramente identificables que otros. Por ejemplo, el avance regional denominado: *Compras Estatales, fomentan la competencia y transparentan los procesos de contratación pública* en el caso Uruguayo está directamente representado por la creación del Registro Único de Proveedores (RUPE) y un Sistema Integrado de Compras Digitales.

En el cuadro 4 se habla de cómo las primeras Agendas Digitales del Uruguay reflejan un esquema con tendencia similar a los desafíos propuestos en las corrientes regionales. En esta

sección y con estos cuadros se intenta explicar el ciclo de desarrollo de las agendas al nivel nacional. Se estudiaron desde las recomendaciones iniciales que acompañan los préstamos otorgados por los organismos internacionales hasta el debate regional en las cumbres y finalmente su bajada a tierra al nivel nacional y eventualmente al nivel de todo el territorio.

**Cuadro 4: Desafíos claves en las estrategias de los planes en AL y Uruguay (CEPAL 2014)**

| Desafíos en la Región   | Desafíos del Uruguay   |
|---|--|
| Mejorar productividad o calidad del gasto público y promover grados crecientes de equidad distributiva  | En infraestructuras, consolidar compras en infraestructuras y servicios en IT<br><br>Datos espaciales, utilización de tecnologías Video Conferencias.  |
| Ampliar la cobertura de los Sistemas de Servicio Civil (SSC) de carrera e incorporar en éstos, procesos de mejoramiento continuo para potenciar el talento y mejorar la gestión de los recursos humanos en el Sector Público (en los procesos de reclutamiento y selección; desarrollo, formación y capacitación continua, etc. | Implantación de soluciones GRP integrando a sistemas de presupuesto y transversales en el contexto de la transformación del Estado.  |
| Promover de manera más sistemática e integrada los esfuerzos por desarrollar estrategias o planes nacionales de desarrollo y su vínculo con el logro de visiones de largo plazo en cada país  | Creación de Instituciones y Agencias Especializadas en el tema (Dirección de Planeación). Formación en planificación y asistencia técnica en elaboración de proyectos en el Gobierno Central |
| Continuar avanzando en la provisión de servicios gubernamentales utilizando el potencial de las TICs y en la apertura de datos del Sector Público   | La AGESIC define su agenda digital 2011-2015 y anuncia 100% de trámites on line para el 2020 entre otras medidas.  |
| Promover y consolidar políticas y planes de Gobierno abierto que articulen de manera sustantiva los esfuerzos por promover la   | Tercera mesa de diálogo: "Gobierno Abierto, Transparencia y Rendición de Cuentas en Uruguay. En el marco de los compromisos asumidos en el 2° Plan   |

|   |  |
|---|--|
| transparencia, el acceso a información pública, la rendición  | de Acción Nacional de Gobierno Abierto, se realizó la primera jornada de la Tercera Mesa de Diálogo: “Gobierno Abierto, Transparencia y Rendición de Cuentas en Uruguay”. AGESIC. 3/9/2015.  |
| Es necesario avanzar hacia una mayor coherencia entre plan y presupuesto, lo cual requerirá un mayor desarrollo de los marcos de gasto de mediano plazo y de los presupuestos plurianuales. Una relación más armónica y sustentable entre la lógica presupuestaria y los marcos de gasto (corto, mediano y largo plazo) con las estrategias y planes nacionales de desarrollo que permitan alcanzar la visión país en cada caso | La Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia informa en su portal: se viene avanzando hacia un presupuesto por resultados, la Planificación Estratégica 2015–2019 se basa en la estructuración del Presupuesto Nacional en Áreas Programáticas (AP), entendidas como las funciones que el Estado desarrolla. 1/09/2015. OPP. Presidencia. |
| Participación ciudadana en formulación de proyectos y transparentar a la ciudadanía todo el ciclo de gestión de inversiones.  | Seguir incrementando con mecanismos de nuevos canales de participación, ejemplo: Proyecto MTSS   |
| Fomentar mayor uso de la información por evaluación por resultados, pues sino los sistemas de gestión pierden relevancia.   | Desde la AGESIC y otros organismos se vienen creando una red de observatorios con vocación de vigilancia, transparencia y prospectiva del acceso a la información pública.   |

Fuente: Autor (Adaptado en base al *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe 2014*, ILPES, CEPAL)



#### 1.4. Los planes demandan nuevas capacidades institucionales

En otras palabras y resumiendo las propuestas y desafíos, la CEPAL (***Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe 2014***) promueve una gran interrogante que da lugar a un nuevo paradigma denominado la Hora de la Igualdad y el Cambio Estructural para la Igualdad: “...se requiere una nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad, pertinente a cada realidad nacional, en que los actores, a través de los pactos<sup>4</sup>, se apropien de estrategias de desarrollo y las hagan suyas” (p.9).

Comenzando a responder esas incógnitas, se percibe que los principales organismos internacionales (OCDE, CELAC, BID) empiezan a impulsar cambios que abrieron los caminos hacia la modernización del Estado y la nueva gestión pública. O’Donell (2007) lo contempla en su obra “Democracia, Estado y Ciudadanía” y antes de eso autores como Bañón (1979) fundamentaban puntos de confluencia para agrupar el surgimiento de los lineamientos en las estrategias. Entienden que estos lineamientos partieron principalmente de tres corrientes o causas:

- a) Problemas democráticos: generados por la gobernanza política
- b) Crisis del Estado: alineadas al déficit económico
- c) Reformas estructurales: que no satisfacen las demandas de los ciudadanos

#### Cuadro 5: Causas de Cambio de Bañón

*Las causas que se estiman como influyentes e incluso determinantes del cambio son:*

- 1. La radicalización de los rasgos de la modernidad, con la consiguiente fragilidad de las relaciones causa-efecto en un mundo cada vez más complejo e interdependiente y la dificultad para los Gobiernos de controlar esta maquinaria tecnológica y sus efectos no deseados (Giddens, 1994).*
- 2. Procesos sociales y económicos como la globalización de los problemas y soluciones, el cada vez mayor peso de la opinión pública en el marco de la sociedad mediática y el imparable*

<sup>4</sup> Un pacto social: es un instrumento político utilizado para implementar en un contexto democrático, políticas reformistas que requieren acuerdos de cooperación de largo plazo entre actores políticos y sociales de un país.

*desarrollo de la sociedad del conocimiento, la investigación y la tecnología, con sus tremendas implicaciones sobre las organizaciones y sus empleados.*

*3. El desarrollo de las expectativas sociales frente a lo público, sobre todo en los países desarrollados, fenómeno que unido a los procesos de elección democráticos y a su incapacidad para rechazar demandas provoca un exceso de inputs sobre las maquinarias administrativas, las cuales se muestran incapaces de procesarlos en un entorno de conciencia de la escasez de recursos.*

*4. El cambio en el pensamiento económico, con la progresiva retirada del cheque en blanco keynesiano a los Gobiernos, los cuales tienen que, cada vez con mayor rigor, explicar en términos de eficiencia sus actuaciones.*

**Fuente: Autor (Adaptado en base a Bañón, 1979)**

Se podrían enumerar otros factores que provocan cambios propios a cada región o país. Ejemplos de los mismos incluyen las respuestas a amenazas ambientales, concentraciones urbanas – anexo 1.10. -, crisis financieros, transformaciones demográficas o terrorismo mundial. Examinando las respuestas históricas a estos fenómenos encontramos el desarrollo de líneas estratégicas establecidas por los gobiernos para fortalecer las capacidades y los sistemas de información y seguridad nacional. Siguiendo esta idea, en respuesta a las brechas sociales y digitales de las comunidades más desfavorecidas se desarrollan programas de inclusión social y digital en el sector de la educación pública o ministerios sociales. Un ejemplo en el contexto Uruguayo es la adaptación e implementación nacional del programa One Laptop per Child (OLPC) localmente llamado Plan Ceibal, y más recientemente el proyecto Ibirapitá orientado a la provisión de tablets al adulto mayor (CEPAL, 2015; CAF, 2010).

A lo largo de éstas últimas dos décadas, la mayoría de los países latinoamericanos desde sus estados e instituciones, intentaron aplicar en mayor y en menor medida las estrategias reformistas consensuadas en las Cumbres y por organismos internacionales (OCDE, CELAC, BID, PNUD) respondiendo a problemas sociales, económicos, ambientales, de corrupción y de seguridad, entre otros. Mediante técnicas como pueden ser la utilización de modelos voluntaristas, de dependencia ambiental y principalmente los institucionalistas (Bañón, 1997), o desde la adopción intensiva de las TICs pudieron adaptar paquetes o políticas estandarizados promovidos por los organismos internacionales (Gascó, 2002; Pando, 2014).

En general estos paquetes involucran reformas políticas y administrativas hacia la modernización. Sin embargo, varios autores reconocen la complejidad de este proceso y los desafíos que se presentan.

*O'Donnell (2007) "los Estados son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, y sujetos a complejas influencias de las sociedades doméstica e internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y trasplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones. Por esto se hace necesario ir abriendo camino cuidadosamente" (p. 28).*

Manuel Villoria Mendieta (1996), resume y recomienda en el cuadro 7, ser precavidos ante un nuevo proceso de modernización institucional, vista como una "gran máquina, que puede fallar". Para ello será necesario instrumentar herramientas para minimizar los riesgos y la planificación para conducir las políticas que fortalezcan las capacidades estatales del nuevo siglo, destacando la participación ciudadana en la elaboración de las mismas, la administración integrada o relacional, la transparencia y el comienzo de la definición de planes estratégicos.

**Cuadro 7: La Modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia**

***Algunos de los Veinte Principios:***

**Primero.** La modernización o el cambio no implican una historia predefinida, un camino prefigurado por la razón universal o por las fuerzas que arrastra un sistema económico y cuyo tránsito es inevitable además de moralmente correcto.

**Segundo.** La imagen de la modernización es la de una máquina de enorme poderío pero que puede escapar al control (Giddens, 1994). La minimización de riesgos, a través de la duplicación (Landou, 1993) y la discusión racional y abierta de las opciones, así como el favorecimiento de toda generación de base empírica para el diseño de la implantación de políticas, ha de construir una parte esencial del compromiso modernizador.

**Cuarto.** La tendencia histórica que convierte al ciudadano en un irresponsable generador de demandas. La modernización de la Administración debe procurarse de los procesos de reducción de entrada de inputs en el sistema (Easton, 1979), actuación que no puede dejarse a la mera dinámica del mercado y al uso y poder de las minorías, sino que debe ser fruto de un

debate racional sobre los valores que se entienden como prioritarios por la gente para ejercer la ciudadanía.

**Sexto.** Reiterado el cheque en blanco keynesiano, ésta necesita explicar en términos operativos y contables su actuación.

**Séptimo.** La administración hacia la integración social, dejando que intereses diversos debatan en la formulación de políticas y en el control de su implantación.

**Décimo.** La administración no puede obviar el papel central en el sostenimiento del sistema. Ella es le guste o no, la responsable final de los grandes fracasos sociales (De León, 1989). También la de generar una red público privada que dé respuestas a las necesidades de la sociedad como un todo. Ella es responsable del proceso del diálogo y que éste se cumpla con garantías de igualdad para todos los implicados en cualquier política. Todo esto conlleva a responsabilidad pero ya no jerárquicas, centralidad pero no monopolio. Gobernar, será a partir de ahora, configurar y mantener un adecuado espacio de codirección y equilibrio entre las partes implicadas en cada política (Kooi-Man, 1993). Cómo lograrlo sin jerarquía, cómo materializarlo sin autoridad es una pregunta en busca de respuesta (Wildavsky, 1990), aun con ciertos datos y prácticas invitan al optimismo.

**Undécimo.** En base al principio anteriormente enunciado, la modernización requiere definir los espacios de codirección con la máxima claridad posible. Las políticas propias del Estado definidor, es decir, las esenciales del Estado liberal – defensa, asuntos exteriores, orden público – tendrán un grado importante de monopolio, además corresponden en gran medida al Gobierno central su control y ejecución. Aunque no impide la colaboración de la sociedad civil, (será precisa para mejorar el sistema), por lo que mayor apertura será necesaria, así como mayor transparencia, control de calidad y costos. Tampoco impiden la participación del Gobierno regional y local, pues su cercanía al ciudadano concreto facilitan la adaptación del modelo y su enriquecimiento. La presencia de la administración central en este campo debe tender a reducirse a la imprescindible coordinación; de acuerdo con los criterios de subsidiaridad<sup>5</sup>, lo regional y lo local ofrecen una mayor eficacia y cercanía, en la definición de

---

<sup>5</sup> En síntesis el principio de subsidiaridad establece un criterio que permitirá al Estado cuando es necesario su intervención y como ésta deberá hacerse para no resentir la libertad y autonomía de las personas y las sociedades particulares. Es fundamental para una sociedad que pretenda vivir en democracia no sólo en cuanto limita y focaliza al poder estatal, sino también en cuanto genera una sociedad más comprometida, más participativa, que estará en mejores condiciones de tomar decisiones en todo aquello que

políticas y en los controles de implantación, aun cuando es el sector no gubernamental en ciertas áreas sociales, quien oferta la mejor y más eficiente provisión de servicios.

**Decimoquinto.** Las actuaciones de desconcentración en agencias sin personalidad jurídica y diversos centros de responsabilidad de las actividades ministeriales favorece la responsabilidad por parte de los gestores de las mismas, pero genera dos problemas: la difícil coordinación de cientos de unidades semiautónomas y la descoordinación entre unidades planificadoras y de gestión, la modernización deberá buscar nuevas soluciones.

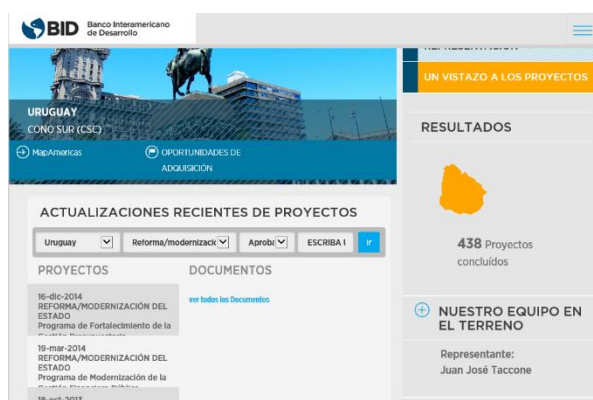
**Decimosexto.** Los avances han de favorecer la unión internacional y la independencia centralizada, que permita encontrar a cada problema su correcto lugar para ser tratado. La reconfiguración del papel de la administración central, es uno de los grandes retos del proceso modernizador. La consolidación de un federalismo cultural y social, a través de unas relaciones intergubernamentales basadas en la voluntad del diálogo y cooperación en la solución de problemas, debe ser un objetivo básico de toda modernización al servicio de la democracia.

**Decimoséptimo.** La sociedad civil y el Estado son parte de la misma sociedad. Todo ello, en relación a la creación de planes estratégicos que mencionen misiones, opciones y visiones, generando un ámbito de democracia y transparencia necesario para la posterior implantación honesta e imparcial de las políticas.

Fuente: Manuel Villoria Mendieta (1996)

Se puede afirmar en el transcurso de este trabajo, que muchos de los principios anunciados en 1996, en mayor y menor medida se ven reflejados en las políticas de modernización desarrolladas en Uruguay. El proceso de planificación esta impulsado de una administración centralista y coordinado posteriormente con los tres niveles de gobierno. El foco está en la integración social y participativa, internacionalizando y descentralizando políticas mediante planes estratégicos adaptados a las capacidades de cada territorio.

Es así que los Estados comienzan a formular políticas públicas orientadas hacia la eficiencia, la transparencia, la gobernanza, y de ahí promueven y provienen las herramientas (gobierno electrónico, abierto e inteligente que hoy se conocen); alineadas por las Cumbres regionales que captan las exigencias y demandas ciudadanas, enmarcadas en acuerdos que trasciendan las fronteras para lograr efectivizar que las reformas en la administración pública de AL, sean más participativas, colaborativas, eficientes y transparentes (Papadopoulos, J., y Zurbriggen, C. 2007). Desde los Estados y las organizaciones BID, OECD (Anexo 2.6.), surgen los observatorios e incluso laboratorios sociales <sup>6</sup>para definir y medir las políticas y obtener indicadores locales y regionales.



Cuadro 8: Observatorio de Proyectos BID-Uruguay  
Públicas OPP Uruguay



Cuadro 9: Observatorio de Políticas

<sup>6</sup> En enero del 2015, se realizó un taller sobre Laboratorio Ciudadano con especialistas daneses. Mind Lab es una agencia interministerial del Gobierno de Dinamarca. Se trata del primer laboratorio de innovación social del mundo y su objetivo es involucrar a los ciudadanos y a las empresas en el desarrollo de nuevas soluciones para el sector público. AGESIC tiene previsto la creación de un laboratorio de Innovación en Gestión Pública en Uruguay.

### 1.5. Formulación de políticas públicas y el inicio de agendas en GE

La formulación de políticas públicas gubernamentales es el proceso por el cual se analiza un conjunto de decisiones y su implementación a través de la interacción de múltiples actores como ser: funcionarios, partidos políticos, sociedad en su conjunto, organizaciones sin fines de lucro, líderes de opinión, medios de comunicación, académicos, con el fin de intervenir e influir de manera positiva en la ciudadanía.

De alguna manera, las políticas públicas actúan como respuestas o soluciones a diversas problemáticas de la sociedad y funciona como un ciclo secuencial donde se identifican al menos tres momentos claves: etapa de elaboración, etapa de implementación y la etapa de monitoreo y control. A su vez, la política debe contemplar criterios de estabilidad, adaptabilidad y coherencia.

Al inicio, cuando el diseño de política está en etapa **de formulación**, es el Gobierno quien establece su agenda y cuáles serán los temas de su interés a desarrollar durante su gestión. Esto significa establecer las definiciones básicas y lineamientos generales en torno a la o las problemáticas que la administración quiere abordar.

En este sentido, se incorpora la problemática en la **agenda pública** que puede darse de dos maneras diferentes: por un lado, gracias al interés de los funcionarios o entidades gubernamentales y por otro, a través de la influencia que pudieran tener los distintos grupos o líderes de opinión, agentes sociales, opinión pública, entre otros y darle visibilidad a un tema particular. En segundo lugar, la etapa de **implementación** es la puesta en marcha de la decisión tomada. Básicamente referimos a la ejecución de las acciones para alcanzar los objetivos previamente establecidos y proyectados. En esta etapa se prioriza la gestión de los proyectos y programas.

Por último, la etapa de **monitoreo y control** se realiza en base a los criterios y variables identificados para evaluar cómo funciona la aplicación de la política. Un ejemplo sería la medición de la eficiencia del sector público en materia de recaudación en relación a los indicadores elaborados (ver Banco Mundial, Anexo 2.5). Estos indicadores permiten dar a conocer si la implementación es la correcta o la esperada. Esta acción debe realizarse

periódicamente, con el fin de optimizar los recursos asignados para tal fin, de acuerdo a la responsabilidad que tienen los Estados, ya sean de nivel nacional o local, asignados para tal fin.

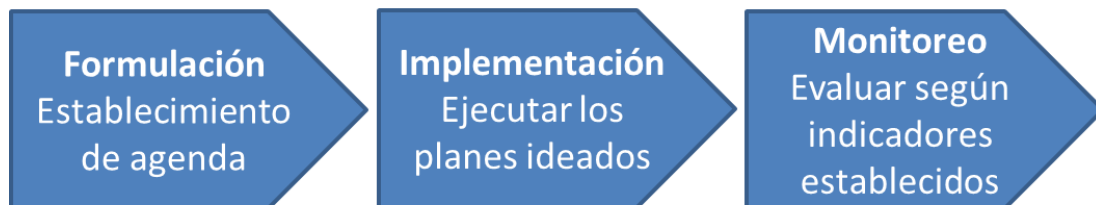


Figura 3: Proceso de Formulación de una política pública

La gestión a través de políticas públicas aspira a ser un conjunto de respuestas eficaces a las demandas concretas de los ciudadanos, que en calidad de clientes de las unidades públicas reclaman de forma creciente. Dentro de los criterios que debe tener una política pública se enmarca la coherencia, tanto interna como externa, que implica la relación de compatibilidad que debe guardar la política pública en función de políticas más globales (ejemplo: una política departamental con una política nacional).

Al trabajar sobre una política pública, el Estado aborda ciertas temáticas y realiza un esquema de análisis integral de acuerdo a los ítems que se presentan a continuación, según lo expuesto por Broitman (2008):

- Relevamiento de necesidades sociales (carencias de la sociedad), desagregando y evaluando la necesidad general y la particular (discriminada por sector y materia o área), recogiendo reclamaciones, quejas y peticiones que los sectores y ciudadanos dirijan a la administración (oficinas presenciales o virtuales-soporte Internet).
- Identificación de problemas públicos que se constituyen en impedimentos que el Estado, Gobierno o Administración debe abordar para que una sociedad satisfaga sus necesidades.
- Tratamiento de la política pública como un proceso de transformación de la insatisfacción social, en una situación de transformación social.



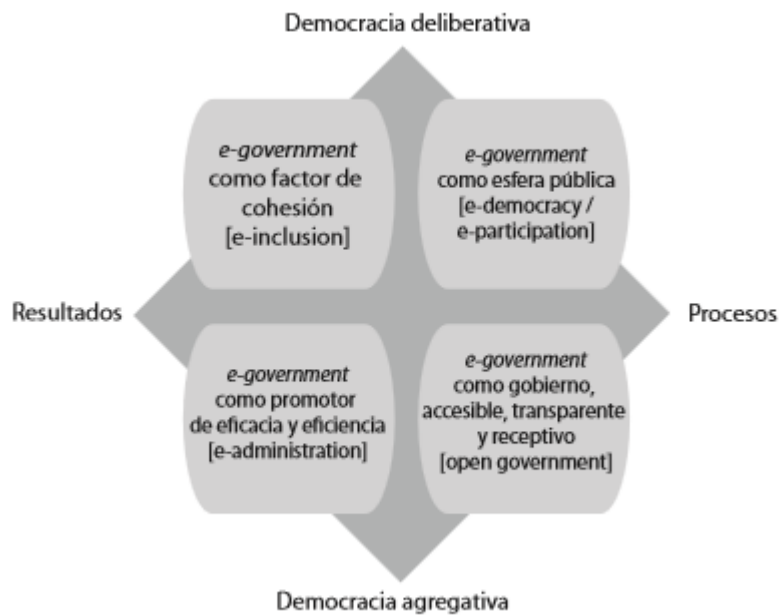
- Selección de posibles alternativas a través de criterios tales como capacidad real de intervención (depende de los recursos financieros y organizacionales, gubernamentales y administrativos), efectividad (lógica eficiencia-eficacia), y factibilidad política (factibilidad social –opinión pública- y factibilidad legal o normativa).
- Consolidar la imagen institucional y la “marca local” de la administración pública
- Evaluar el proceso de planificación estratégica, abordando las maniobras, opciones y acciones estratégicas implementadas por el gobierno en el marco del diseño y gestión de la política pública.

#### 1.6. Políticas públicas y TICs

A partir del surgimiento de las TICs, los gobiernos a nivel mundial se han abocado a adoptarlas para lograr mejoras e innovación en los procesos de su gestión, involucrando factores tecnológicos, organizativos, institucionales, humanos y contextuales, lo que hoy se conoce como gobierno electrónico.

Villoria y Alujas (2013) analizan el GE desde la matriz de conexión para identificar procesos y resultados orientados a fomentar las democracias. El propósito de un gobierno electrónico radica en la optimización de los recursos para perfeccionar todos los procedimientos administrativos internos, mejorar la calidad de gestión e incrementar los canales de comunicación con su sociedad. En este sentido, se busca reducir la burocracia, sistematizar procesos, aumentar la eficacia y eficiencia, fomentar la participación ciudadana y brindarle mayor transparencia y claridad a la rendición de cuentas gubernamentales (Criado & Gil-García, 2013).

DIAGRAMA 2. Matriz de conexión



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 33: Matriz de Conexión**

Fuente: Villoria & Alujas, 2013, p.87

Cuando un gobierno decide adoptar esta modalidad de gestión como una conducta sistemática, se convierte en la etapa de implementación de una política pública en sí misma. La consolidación de un gobierno electrónico supone un elemento diferenciador frente a otros gobiernos que no lo aplican, o que no tienen dentro de sus prioridades establecer este modelo como valor agregado dentro de su administración. Hay que recordar que dentro de este marco, los GE se orientan a concretar acciones en pos de la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana.

No obstante, el hecho de poner en la agenda jerárquica la gestión gubernamental con el perfil tecnológico e innovador, no implica necesariamente obtener resultados inmediatos o disminución de costos económicos desde el inicio. Igualmente, aparecen luces prometedoras en América Latina respecto a los resultados de GE. Por ejemplo, en Chile la factura electrónica permitió ahorros de un 0.5% del PIB y en Brasil las políticas del GE disminuyeron un 3.3% del PIB (Valenti & Castro, 2011). Se habla del impacto del GE en la gestión del Estado para generar ahorros de tiempo y costos administrativos en varias áreas. Por ejemplo, reducir gastos de

trámites y tiempos para los ciudadanos, bajar los costos y mejorar las productividades de las empresas, aumentando la eficiencia del gobierno en tiempos y resultados (figura 29).

## Modelos de equilibrio general

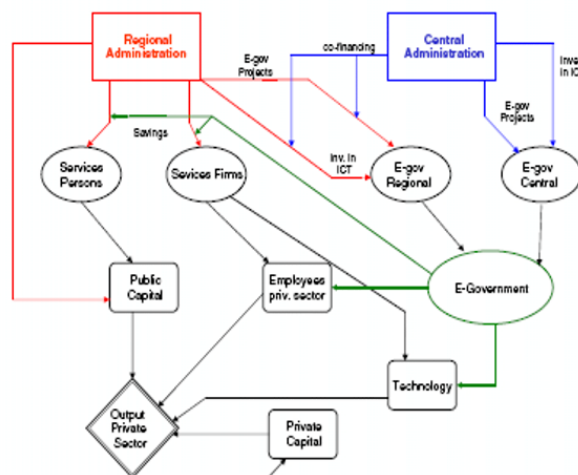


Fig. 1. The graphical representation of the structural model. Squares indicate administrations, and ovals indicate policies. Rectangles with dull edges are the inputs to the production function, and the main variable of interest is the regional output of the private sector. Arrows indicate causality relationships.

Fuente: Picci (2005)



- Efectos del GE en **varios mercados simultáneamente**
- **Empresas:**
  - Creación de empresas
  - Producción
  - Mejora de tecnología
- **Familias:**
  - Empleo
  - Ingresos
- Impactos relativamente reducidos (2% del PIB en 10 años)

**Figura 29: Efectos del GE en los Mercados**  
Fuente: Valenti (2011) & Picci (2005)

A partir de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, llevada a cabo en Ginebra en diciembre del 2003, bajo el lema “Construir la sociedad de la información: un desafío global para el nuevo milenio”, se estableció el compromiso de:

construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Construir la sociedad de la información: un desafío mundial para el nuevo milenio; Primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información; Ginebra 10 al 12 de diciembre de 2003

En esta línea, uno de los puntos enunciados sobre el entorno propicio, establece que “a nivel nacional e internacional es indispensable para la Sociedad de la Información que las TICs se utilicen como una herramienta importante del buen gobierno”.

Es por ello que se consideran a las TICs como una herramienta de gestión innovadora, que introduce un nuevo paradigma en las estructuras administrativas de los gobiernos. Este catalizador de cambios, requiere según la CEPAL de nuevas “arquitecturas estatales”, que permitan lograr una gestión de calidad, orientada a servicios con alta generación de consensos entre actores del Estado, mercado y sociedad civil (CEPAL, 2014).

Por su parte, en el año 2007 se llevó a cabo la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santiago de Chile<sup>8</sup>, donde se pautaron ciertas condiciones generales para el establecimiento y desarrollo de gobiernos electrónicos, por ejemplo definir el tiempo para llevar a cabo la iniciativa de adoptar una gestión de GE, desarrollar metodologías de planificación, evaluación y monitoreo, analizar estrategias de gestión y por último difusión de la información pública con el derecho de acceso (Scrollini, 2012).

A los efectos de analizar cómo los gobiernos adoptan este nuevo paradigma de gestión electrónica, se verán más adelante casos prácticos, de ciertos países latinoamericanos que cuentan con planes estratégicos, pero en este punto se pretende enunciar a modo de punteo cuáles son los ítems que los Estados tienen en cuenta, a la hora de pensar y diagramar una estrategia de GE.

Según los datos recabados, para poder implementar las estrategias, cada país define los términos por medio de un Ministerio o Agencia (según las denominaciones de cada país), responsable de poner en práctica el plan que el Poder Ejecutivo ideó, con el objetivo de evolucionar e innovar en su gestión.

- Analizar la necesidad de desarrollar una estrategia de GE
- Generar un diagnóstico de la situación para evaluar los procedimientos actuales y los procedimientos deseados a partir de GE

---

<sup>8</sup> <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>

- Identificar los atributos de la administración pública de ese país
- Definir los objetivos generales de la estrategia
- Establecer indicadores de medición y la metodología de evaluación y criterios como: utilidad, accesibilidad, facilidad de uso, identidad Institucional, operación y seguridad
- Propiciar la innovación técnica y tecnológica de los sistemas involucrados. Específicamente, masificar el acceso individual y comunitario a la banda ancha. Brindar infraestructura de conectividad y acceso y pensar el software libre
- Establecer un programa de capacitación para los empleados públicos responsables de llevar adelante el plan
- Alfabetización digital para la sociedad
- Desarrollar portales de atención ciudadana
- Comparar los procesos con buenas prácticas (ejemplo: casos de éxito en la región)

En el marco de la planificación estratégica de un gobierno electrónico, ya sea a nivel nacional o local, el punto central es la aplicación de las herramientas de informática y tecnología al servicio de la administración pública. En este sentido, la plataforma virtual del gobierno es el eje de la comunicación vital que permite acercar al ciudadano común a la gestión gubernamental.

La plataforma virtual sirve de nexo conector entre el gobierno, los ciudadanos, las empresas y los demás actores involucrados en una sociedad dentro de un marco nuevo de interacción social. Por eso se habla de un cambio de paradigma en la gestión. Ofrecer el acceso a toda hora, desde todo lugar y a todas las personas que quieran, implica poner el gobierno al servicio de la sociedad con un conjunto de soluciones modernas e inclusivas que favorecen a la transformación evolutiva.

Este nuevo paradigma de gestión electrónica comprende la erradicación de sitios meramente unidireccionales de difusión de información, para transformarlos en portales inteligentes e interactivos que permitan no sólo consultar información sino gestionar trámites digitales, incorporando nuevos canales (redes, apps), o servicios en línea para el pago de impuestos, reserva de turnos, entre otros servicios exigidos por la comunidad de la SIC.

Ahora la pregunta que surge es: *¿Qué tan alineadas estarán estas primeras agendas digitales de los países de América Latina, desarrolladas a partir de las recomendaciones de las Cumbres, con las políticas diseñadas a revertir las tendencias negativas que padecen las organizaciones y los estados?*

En la quinta conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (Agosto 2015, México) las autoridades gubernamentales de América Latina y el Caribe aprobaron la nueva Agenda Digital de la región 2016-2018<sup>9</sup> y se comprometieron a fortalecer la cooperación regional en materia digital. Fijaron 23 objetivos comunes, dentro de 5 áreas de acción:

**Cuadro 10: Objetivos Agenda Digital ELAC2018**

- ACCESO E INFRAESTRUCTURA
- ECONOMÍA DIGITAL, INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD
- GOBIERNO ELECTRÓNICO Y CIUDADANÍA
- DESARROLLO SOSTENIBLE E INCLUSIÓN
- GOBERNANZA PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

En el próximo capítulo se abordará en profundidad cómo Uruguay, luego de la asunción del primer gobierno de Tabaré Vázquez en el 2005, comenzó estratégicamente a formular planes y políticas en modernización y TICs. Estos planes fueron guiados y alineados por los acuerdos internacionales. Examinamos cómo, a partir de ese momento y durante los próximos 10 años, se fueron formalizando instituciones y definiendo agendas y planes en GE.

---

<sup>9</sup> Además, se aprobó una nueva Agenda Digital (eLAC2018) que le marcará a la región la ruta a seguir en materia digital hacia 2018. Agesic 2015. <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4855/1/agesic/mapa-de-ruta:-america-latina-tiene-una-nueva-agenda-digital.html>

## Capítulo 2. Las agencias, intendencias, planes y la integración

### 2.1. Liderazgo para la formación de políticas y agendas digitales del Uruguay

En Uruguay el tratamiento de las políticas y la definición del GE en el ámbito nacional están dirigidos por lo que hoy llamamos la AGESIC. Lo que se conoce menos es la incidencia activa y positiva de la Presidencia de la República por medio de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). La OPP mantuvo un papel decisivo en el alto perfil y liderazgo que la administración de Vázquez, y posteriormente de José Mujica, otorgó a la adopción de las TICs en el estado uruguayo.

En vista de lo expuesto en las secciones anteriores de la tesis, sobre la aplicación de políticas y TICs, es preciso notar la alineación del GE uruguayo con el proceso de reformas administrativas y de políticas públicas en ese período (2005-2010). Varias de estas reformas se encuentran alineadas a las Cumbres. Entre ellas se encuentran la reforma del sistema tributario, la reforma del sistema integral de salud y el apoyo a la producción. Por último, y más relevante a esta tesis, es la reforma y modernización de las capacidades estatales donde se solicitaron fondos del BID y otros organismos para el proyecto de fortalecimiento institucional y el desarrollo del GE.

La descentralización (administrativa, fiscal y democrática) y las reformas en otras áreas de la gestión del Estado buscaron lograr mayor integración de los servicios públicos. Los mismos demandaban nuevas capacidades y exigían que el Estado rápidamente adoptara un mayor y mejor uso de las TIC. En otras palabras, anunciaron el inicio de un proceso de desarrollo de agendas y planes estratégicos en materia de GE (Rodríguez Pinho, 2011).

En consecuencia, el fuerte liderazgo político promulgado desde el Ejecutivo fue gradualmente consolidado a partir del 2005 e incrementado por diversos mensajes y lineamientos hasta la última asunción del actual Presidente. Al asumir su cargo, Vázquez anunció el 100% trámites en línea para fines del 2020. El apoyo directo y consistente del Ejecutivo tuvo un rol estratégico en el avance del GE en Uruguay. Dicho avance está reflejado en el progreso del país según los índices regionales desde el 2010 ubicándolo en los primeros lugares en materia de GE.

**Cuadro 11: Uruguay en el E-Government Development Index EGDÍ (UN) Ranking Mundial**

|          |           |
|----------|-----------|
| Año 2005 | Puesto 49 |
| Año 2010 | Puesto 36 |
| Año 2014 | Puesto 26 |

**Fuente: Autor**

A partir del año 2014, Uruguay lidera el ranking del EGDÍ en América Latina y ocupa el puesto 26 a nivel mundial con 0.7420 puntos, comparativamente con los 0.9462 de la República de Corea que tiene el primer puesto o España que está ubicada en el puesto 12 con 0.8410.

A una década desde su fundación, se estudiará el caso de la AGESIC como una buena práctica que le ha permitido lograr no sólo buenos resultados en el ranking, sino también transformar digitalmente al Estado, desde la adopción de las TIC.

**Cuadro 68: Hitos generados por los Programas I y II de Gobierno Electrónico en Uruguay**

| Año  | Hito  |
|------|---|
| 2005 | Creación de la AGESIC   |
| 2006 | Se trabaja en las primeras líneas estratégicas de la Agencia: (Plataforma del GE, Identificar y Fortalecer áreas de TI, desde el fortaleciendo del marco institucional, hasta el normativo y legal para culminar con la definición de la primer Agenda Digital).  |
| 2007 | Lanza el primer Plan de GE 2008-2010  |
| 2008 | Se implementa en la Administración Central el Modelo de Madurez del GE. Se ejecutan 12 e-fondos. Ley de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos. Creación del Centro Nacional de Respuestas a Incidentes de Seguridad Informática. (CERTUY). Creación de Datos Espaciales con el objetivo de la creación de crear un Plan Nacional de Catastro, coordinando la |



|      |   |
|------|---|
|      | infraestructura a nivel nacional.   |
| 2009 | Por ley se crea la Firma y Documento Electrónico. Implementa Expediente Electrónico en MIEM y MSP. Se crea la red de infraestructuras REDUY conectando 70 nodos.  |
| 2010 | Nueva versión del Portal del Estado y lanzamiento del buscador.gub.uy El modelo de Madurez del GE llega a 60 organismos y 70 unidades cuentan con Planes de GE. 105 Nodos en RedUY, regulando por ley la interoperabilidad entre entidades públicas.  |
| 2011 | Lanzamiento de la Agenda Digital del Uruguay. 15 Objetivos para el 2015. Portal de datos abiertos datos.gub.uy Más e-fondos para proyectos ejecutados. 130 Nodos. Publicación de Buenas Prácticas: Guía de uso de la plataforma del GE. Puesta en marcha autoridad certificadora raíz nacional. Se implementan nuevos sistemas de seguridad de la información MVOTMA, INE, MTSS, MIDES.   |
| 2012 | Catálogo, concurso y plan de acción de datos abiertos. Lanzamiento del Sistema Integrado Gestión Administrativa. Lanzamiento del Registro Único de Proveedores (RUPE). 17 nuevos fondos. 137 Nodos y 40 servicios publicados en plataforma de interoperabilidad. 1era. Versión Nube privada y el catálogo de software público. Aprobación Convenio 108 del Consejo de Europa Ley N° 19.030 Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal  |
| 2013 | Trámites.gub.uy 100% de la información de trámites y servicios del Estado en la Web. Modelos de Atención Ciudadana: 6 puntos de atención instalados. Anteproyectos de Ley en Administración Electrónica, y simplificación e integración de trámites administrativos. Se crearon servicios de comunicaciones, notificaciones y formularios electrónicos para varios organismos. Servicios consolidados de TI en Correo Institucional para 8 organismos. Sistema de Nube con data center virtuales 800 máquinas. Se homologa la Autoridad Certificadora Raíz Nacional en Microsoft. |
| 2014 | Lanzamiento de la Cédula y pasaporte digital.   |
| 2015 | Más de 1.000.000 de expedientes electrónicos conectados y según anuncio presidencial el 100% trámites on line se espera para el 2020, comenzando en el 2016 con el inicio y seguimiento por internet.   |

Fuente: Autor

## 2.2. Mapa de ruta del GE en Uruguay

En esta sección, se busca documentar el ciclo de vida de la AGESIC, destacando sus principales etapas hasta la actualidad y repasando desde sus inicios cómo fue la estrategia en GE presentada por Uruguay ante el BID (Reforma y Modernización del Estado). El gobierno uruguayo solicitó un crédito del BID por U\$S 5.000.000 que permitió sentar las bases estructurales para delinear el modelo de desarrollo del GE Fase I, período 2005-09 y el comienzo de los planes y agendas.

A continuación en la Figura 4 presentamos el **Mapa de Ruta del Gobierno Electrónico**, una guía que describe gráficamente las entidades e instituciones participantes en las fases de elaboración. El mapa también busca introducir un sentido de secuencia de lo que serían algunas de las principales variables que inciden en la definición de un plan estratégico en GE departamental en Uruguay.

### ¿Qué objetivos nos trazamos con el Mapa de Ruta?

- Encontrar un sentido de orientación y un camino por donde pasan las variables que actúan en la confección de un plan GE departamental
- Buscar escenarios representativos que lleven a despejar las incógnitas y supuestos por los cuáles atraviesan los responsables en elaborar los planes
- Generar combinaciones y cruzamientos entre las entidades representativas encargadas de definir, coordinar y presupuestar planes nacionales, quinquenales y directores de GE en planificación
- Aportar a un entendimiento más integral y menos simplista sobre las causas del lento desarrollo del GE departamental con relación al nacional

MAPA DE RUTA DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN URUGUAY

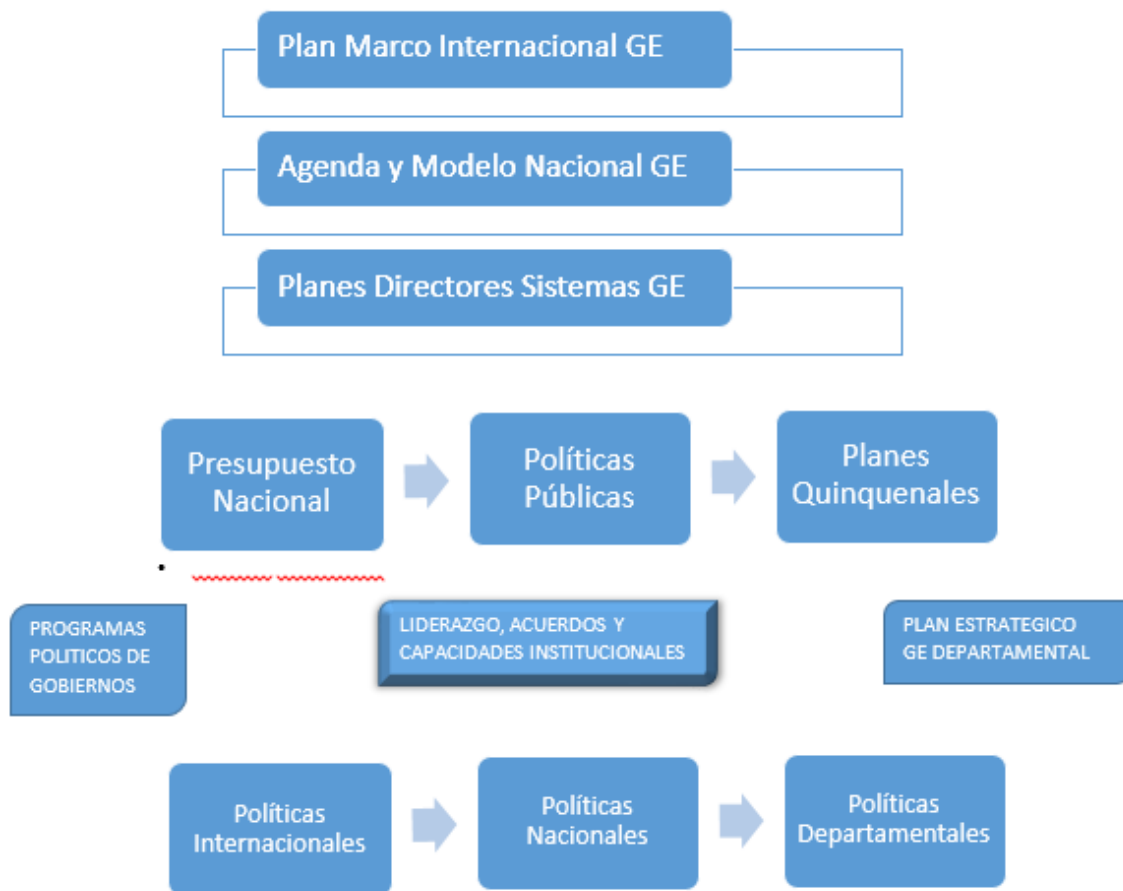


Figura 4. Mapa de Ruta del Gobierno Electrónico en Uruguay  
Fuente: Autor

### 2.3. AGESIC la agencia promotora de planes y proyectos en gobierno electrónico

La AGESIC fue creada en diciembre de 2005 y sus actividades comenzaron con la primera reunión del Consejo de Dirección el 24 de julio del 2006, con la denominación "Agencia para el Desarrollo de Gobierno Electrónico" (Artículo 72 - Ley N°17.930). Su funcionamiento fue reglamentado en junio de 2006 (Decreto 205/006). A partir del 2006 pasó a denominarse con su nombre actual y fue incorporada como unidad ejecutora 010 dentro del inciso 02 de Presidencia de la República (Artículo 54 - Ley N° 18.046).<sup>10</sup>

Una década fue necesaria para determinar e instrumentar por medio del Consejo Honorario Asesor de la Presidencia de la República especializado en Tecnologías de la Información (GATI), la creación de la AGESIC. Se establecieron los primeros lineamientos estratégicos, destacándose previo al 2005 los intentos reformistas del CNSI y la Agenda Uruguay en Red, programa discontinuado a partir del 2002, por la crisis económica del Uruguay y la región.

**Cuadro 12: Antecedentes del Programa Gobierno Electrónico y las agencias previas a la AGESIC**

| Año  | Agencia  | Objetivos estratégicos   |
|------|--|--|
| 1994 | CONADI, (Comisión Nacional de Informática), creada por decreto del poder ejecutivo para fijar una política nacional en materia informática | Órgano asesor del poder ejecutivo en materia de informática y funcionando bajo órbita de OPP.  |
| 1995 | CEPRE (Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado)  | Los ejes centrales son la reforma y modernización del Estado, con roles transversales hacia los sistemas de información en las administraciones públicas.                  |
| 2000 | CNSI (Comité Nacional para la Sociedad de la Información)  | Los ejes principales: a) alfabetización; b) desarrollo de servicios basados en TICs; c) modernización de la AP; d) promoción del mercado de las TICs e Internet. El inicio |

<sup>10</sup> <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/33/1/agesic/que-es-agesic.html>

|      |   |   |
|------|---|---|
|      |   | de políticas públicas orientadas al desarrollo tecnológico para ver un Uruguay competitivo.   |
| 2005 | GATI (Grupo honorario Asesor de la Presidencia de la República en Tecnologías de la Información)    | Recomendó la creación de la Agencia AGESIC  |
| 2005 | AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay) | Plataforma de GE<br>Fortalecimiento de las áreas de TI del Estado<br>Fortalecimiento del Marco Institucional<br>Actualización del Marco Normativo y Legal<br>Racionalización de Activos y Compras de TI<br>Agenda Digital |

**Fuente: Autor (Recopilación basada en Pardo, Monteverde, Ríos “El Gobierno Electrónico en la Agenda de la Transformación del Estado”, AGESIC).**

#### 2.4. Plan programa de gobierno electrónico I período 2005-2009

Volviendo a la teoría del Mapa de Ruta del GE, se repasarán las fases, los estados del proceso y los acontecimientos significativos que ayudaron a consolidar el fortalecimiento de la estrategia definida por Uruguay. Esto comenzó con la colaboración del BID quién, alineado con las necesidades del país, facilitó el otorgamiento del crédito para desarrollar el primer programa de fortalecimiento del GE.

#### **Cuadro 13: La estrategia BID - Uruguay (2005-2009)**

La Estrategia del BID desarrollada entre 2005 y el 2009 con Uruguay (GN-2398-2), tiene como objetivo principal para el desarrollo del país, el fortalecimiento del Estado a fin de que la gestión pública sea más eficiente y eficaz. El presente programa apoya la superación de dicho desafío, en cuanto promueve la mejora de la calidad de las prestaciones a los ciudadanos, aumentando así la competitividad. (BID, 2007).

En el siguiente cuadro “objetivos del programa” es preciso destacar dos áreas bien definidas: a) el establecimiento de una metodología de trabajo “llamado modelo<sup>11</sup>”, que será traducida por medio de una “estrategia de gobierno electrónico” y; b) continuar con los objetivos de gestión en GE, evaluando y apoyando el desarrollo de soluciones, y comenzando con la estandarización.

***“La estrategia de GE en Uruguay se basa en un Modelo (o metodología de trabajo) que considera una serie de variables propias de la realidad nacional, para el desarrollo de capacidades de GE en la administración pública” (BID GN-2398-2, 2007, p.2)***

#### **Cuadro 14: El objetivo del 1er. programa de Fortalecimiento del GE en Uruguay**

El programa financiado por el Banco apunta a apoyar durante los años 2008 al 2010 la creación e instauración de un procedimiento de trabajo (Modelo), para el proceso de mejoramiento de la gestión de los Servicios Públicos a través de una estrategia de gobierno electrónico.

El objetivo general del proyecto es apoyar y fortalecer el desarrollo de la estrategia de GE de Uruguay, denominada “Objetivos de Gestión: Gobierno Electrónico - OG/GE”. Los objetivos específicos son:

- (i) evaluar los efectos de la implementación de las diferentes iniciativas de GE actualmente en ejecución en los Servicios Públicos y definir un “estándar de GE”;
- (ii) apoyar el desarrollo de soluciones de GE; y
- (iii) fortalecer a la entidad responsable de la coordinación de los OG/GE. 2

<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR-L1042>

La estrategia del GE apunta a crear una nueva cultura organizacional en las instituciones del Estado (ver organigrama en anexo 3.2). Para eso la AGESIC intervendrá como entidad

<sup>11</sup> El disponer de un Modelo apunta a crear una nueva cultura organizacional que posibilite el mejoramiento de sus procesos, servicios y productos, así como aumentar la transparencia y mejorar las formas de vinculación con el ciudadano (Proyecto BID, 2007).

coordinadora y articuladora, para fomentar el desarrollo desde las propias capacidades institucionales. Para iniciar este proceso realizaron una evaluación inicial que permitía medir el nivel de madurez del GE (se crea una herramienta tablero de nivel de madurez), hasta la definición de un estándar<sup>12</sup> en GE definido en las etapas preliminares del programa.

La definición del (MMGE) Modelo de Maduración del Gobierno Electrónico estuvo a cargo de la AGESIC. La Agencia recibió el asesoramiento de la consultora Deloitte quien brindó asistencia de técnicos locales e internacionales, buscando que la solución estuviera alienada a las mejores prácticas internacionales.

La factura electrónica junto con la identificación y constancias digitales son algunas de las herramientas que forman parte de las metas trazadas en la Agenda Digital (2011-2015). Con el desarrollo de estas herramientas la Agencia adhirió al lineamiento estratégico de la inclusión financiera del comercio electrónico de las empresas en el Uruguay, integrando la arquitectura del GE propuesta por AGESIC, como lo indican los anexos (4.6 y 4.7). El establecimiento del marco regulatorio representado con la protección de datos, junto con el desarrollo de las redes de comunicación (RedUY) de soporte tecnológico y de las aplicaciones y servicios como las ventanillas únicas, conforman la implementación de los cometidos iniciales de la Agencia (Laudon & Guercio, 2014).

---

<sup>12</sup> Se busca establecer una estandarización para las soluciones de GE y de calidad de la gestión pública. Este “estándar” estaría constituido por una serie de consideraciones en cuanto a aspectos metodológicos (eficiencia de los procesos y uso de las TICs), operacionales, tecnológicos e institucionales comunes a todas las Instituciones del sector público, con un objetivo de gestión mínimo debidamente definido por áreas de trabajo: (i) Centro de Atención al Ciudadano; (ii) Planificación/Control de Gestión; y (iii) Compras y Contrataciones

Cuadro 15: Modelo MMGE AGESIC

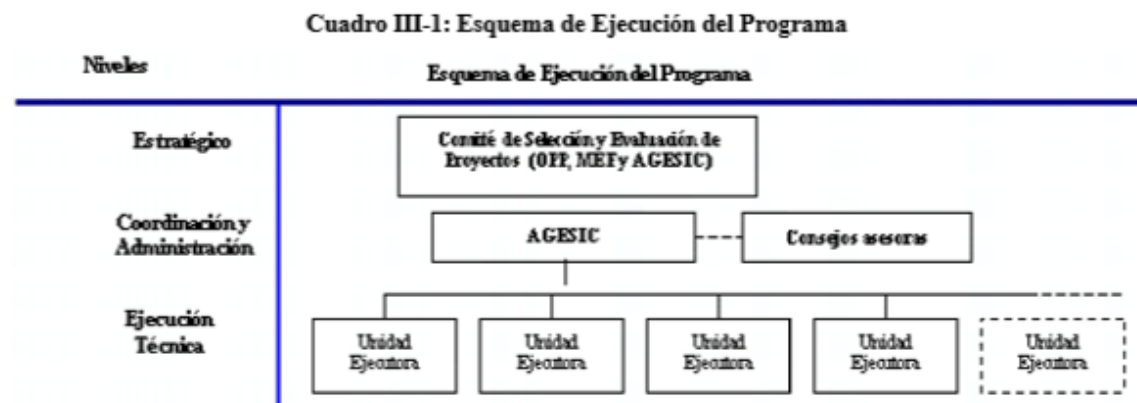
La herramienta definida (MMGE) está constituida por una guía de diagnóstico basada en 9 áreas relevantes a evaluar: **estrategia, personas, desempeño, operaciones, tecnología, información, servicios, ciudadanos y comunicaciones**. Para cada una de ellas se determina el nivel actual y el objetivo, usando una escala de 5 niveles: **emergente, en desarrollo, definido, maduro y transformacional**.

La guía se complementa con un software de apoyo al relevamiento y procedimientos de análisis y presentación de resultados.

Fuente: BID GN-2398-2, 2007

Repasando el Esquema de Ejecución (Figura 26), reflexionamos sobre la importancia de la estructura de base del programa de GE. Se nota la presencia de varios factores claves como ser el nivel estratégico del organigrama que genera la combinación óptima mediante la conformación del comité de Selección y Evaluación de Proyectos, el aval económico del Ministerio de Economía y el respaldo político de la Presidencia de la República representado por la OPP (ver Anexo 3.2).

Figura 26: Organigrama Esquema Ejecución Programa GE I





**Cuadro 16: La justificación del programa GE I**

El marco de referencia. La Reforma del Estado se ha convertido en uno de los ejes de trabajo más importantes del Gobierno uruguayo, una reforma que se suma a la reforma tributaria, de salud y de apoyo a la producción, actualmente en ejecución. La estrategia para la reforma del Estado es coordinada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Entre las áreas de acción que se están trabajando figuran: una apuesta importante a la descentralización y participación ciudadana; promoción de una gestión pública basada en resultados, un mayor uso de las tecnologías de la información y comunicación logrando una mayor integración funcional de los servicios públicos y el desarrollo de una estrategia de gobierno electrónico (GE). En este sentido, se han creado dos agencias con responsabilidad directa en estos temas: la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dependiente de la Presidencia de la República, cuyo objetivo es procurar la mejora de los servicios del ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones, y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), destinada a articular la estrategia de Gobierno para la innovación y la competitividad.

Asimismo, la sostenibilidad de la estrategia está dada, fundamentalmente por un desarrollo que se evidencia a través de los siguientes aspectos: (i) ya se han promulgado los decretos y asegurado las partidas presupuestarias necesarias para el desarrollo de la AGESIC; (ii) la misma depende directamente de la Presidencia de la República, lo que ayuda a tener el liderazgo necesario para gerenciar el cambio propuesto; (iii) tiene un presupuesto propio conferido por la Ley de Presupuesto, para poder cumplir con sus funciones y metas; (iv) el equipo técnico responsable está integrado fundamentalmente por profesionales que deben concursar para su ingreso, 15 profesionales y 10 asistentes en el área administrativa; y (v) a principios del año 2008 contará con las instalaciones edilicias y de infraestructura necesarias para el cumplimiento de sus funciones (el local ya ha sido alquilado). AGESIC.

**Fuente: Proyecto BID URU 34**

Se observa en el cuadro “los pilares y componentes del programa” la manera en que los objetivos propuestos por la Agencia se alinean a los que inicialmente planteamos. Puntualmente consideramos en ésta oportunidad el tratamiento relacionado con la rendición de cuentas y el surgimiento **de los planes directores de sistemas**, componentes esenciales para la estandarización, integración de sistemas y el desarrollo de las siguientes fases de la estrategia del GE.

Se necesita documentar que durante el transcurso de la investigación se observó que la Agencia busca que el modelo de madurez del GE uruguayo sea estudiado, analizado y tratado en medios especializados.

**Cuadro 17: Los pilares y componentes del programa de GE I**

| Indicadores   | Componentes                    | Resultados Esperados   |
|---|--------------------------------|--|
| 115 UE (Unidades Ejecutoras) que conforman la Administración Central.   | Nivel de Maduración. 1 a 4.    | Será definir el nivel de maduración del GE en la Administración Central, destacando como ejemplo:<br><br>70 Unidades alcanzan nivel general 1 de madurez de GE. Al menos un 50% suben al menos 1 nivel.<br><br>El 80% de las UE que participen del Programa de Reforma del Estado en el Componente relacionado con Rendición de Cuentas e Indicadores de Gestión (74 UE), deberán alcanzar el nivel 2 o superior de madurez en el Área de Sistemas de Información. |
| Al menos 45 UE cuentan con Planes Directores de Sistemas aprobados y en ejecución. Línea de Base a Enero de 2008: 2 UE cuentan con Planes Directores de Sistemas (aun no ajustados a los requerimientos que están siendo definidos por AGESIC)<br><br>25 funcionarios integrantes de AGESIC son capacitados en el uso de las nuevas herramientas informáticas y de gestión asociadas a la Metodología de trabajo (Modelo) para la | Diagnóstico y Estándares de GE | Lograr que la UE implemente el <b>Plan Director de Sistemas</b> , donde se definen las acciones a llevar por el Departamento de Sistemas en los próximos tres años. Cuenta con tres componentes básicos, alineación a los Planes Estratégicos del Organismo, Procesos definidos, Definición de Arquitectura de Sistemas, Plan de Compras y referencias al Nivel de Madurez del Organismo y metas anuales asociadas.  |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>estrategia de Gobierno Electrónico.</p> <p>El 60% de la oferta de servicios de las UE de la Administración Central del Estado uruguayo (115 UE) vía Internet cumplen con pautas básicas uniformes para el desarrollo de portales gubernamentales, contemplando los criterios de accesibilidad.</p> <p>Línea de Base en enero 2008: 6 cumplen estos criterios</p> |  |   |
| <p>Al menos 250 funcionarios de la Administración Central disponen de algún certificado de aprobación de cursos otorgado por AGESIC.</p> <p>3 Unidades Ejecutoras de la Administración Central tienen implantadas soluciones financiadas por el programa al finalizar 2008, 6 al finalizar 2009 y 6 al final del Programa</p>                                       | <p>Apoyo al desarrollo de soluciones de GE</p>   | <p>La capacitación es un componente vital en el programa. La línea base es que ningún participante cuenta con certificación AGESIC de los organismos centrales.</p> |
| <p>La Estrategia basada en Niveles de Madurez para el GE es citada en por lo menos 10 medios de comunicación especializados (revistas, papers, medios masivos de comunicación con suplementos especializados).</p>  | <p>Fortalecimiento de la entidad responsable de la coordinación y desarrollo técnico y operativo de los OC/G</p> | <p>Se pretende innovar con el modelo, generando material para estudios y análisis como el que estamos realizando en la tesis.</p>                                   |

**Fuente: Autor; Basado en el Proyecto BID URU 34.**

## 2.5. Planes directores de gobierno electrónico

Buscando alinear las políticas propias en TI de cada organismo con las estrategias del GE nacional, la AGESIC inició desde la Administración Central un proceso de asistencia técnica y metodológica a las direcciones y departamentos en TI. La AGESIC asignaba un asesor<sup>13</sup> a cada dirección y departamento para juntos gestionar de manera óptima los recursos tecnológicos del Estado. Mediante este trabajo en conjunto definieron y estimaron la lista de proyectos y servicios informáticos necesarios para el presupuesto quinquenal y alineado al presupuesto nacional en plazo y presupuesto (ver anexo 4.2).

## 2.6. Plan programa de gobierno electrónico II período 2009-2015



**Figura 5: Cinco capacidades estratégicas AGESIC**

**Fuente: AGESIC**

La propuesta de AGESIC al inicio del Programa de Gobierno Electrónico II (período 2009-2015, total de la inversión: U\$S 20.85 Millones <sup>14</sup>) se orientaba a continuar con el fortalecimiento de las capacidades institucionales previo diagnóstico y medición del nivel de madurez del GE.

Hicieron foco en los recursos humanos, las infraestructuras y el desarrollo institucional. Por

<sup>13</sup> Además de contar con un asesor por organismo, AGESIC cuenta con un grupo de consultores especializados para apoyarlos en las diversas fases de los proyectos.

<sup>14</sup> Préstamo U\$S 10.85 millones BID contraparte del proyecto U\$S 10 millones, total de la inversión: U\$S 20.85 millones período 2011-2015. AGESIC préstamos BID UR-L1065

medio de fondos concursables y proyectos propios, preferentemente de carácter transversal, buscaron **construir las cinco capacidades estratégicas**<sup>15</sup>, mientras avanzaba en la actualización y definición del marco normativo y legal del GE en Uruguay.

Apostando a la adopción intensiva de las tecnologías, el desafío para la administración del Estado y la AGESIC, estaba en generar las capacidades institucionales donde el GE sea adoptado de manera transparente como un derecho del ciudadano.

Para lograr avances reales en GE era necesario implementar instrumentos modernos<sup>16</sup> en las administraciones (planes directores de informática, capacitación, expedientes electrónicos) que luego permitieran proveer de nuevas herramientas a los ciudadanos como las siguientes: Centros MEC, Portal del Estado, Centros de Atención Ciudadana, Plan Ceibal, Portal de Trámites, entre otros (Bianchi & Laborde, 2014).

En términos más globales, se apostaba a que el programa de GE II mejorara otros instrumentos y mecanismos, como ser los legales, dirigidos a la protección de los derechos humanos de acuerdo con los compromisos nacionales e internacionales. Al nivel de la sociedad se apostaba a que el proyecto mejorara, por ejemplo, la participación ciudadana. Al nivel de la administración pública se apostaba a que los funcionarios públicos se beneficiaran de nuevas herramientas y capacitación para la formulación, planificación y gestión de proyectos.

## 2.7. AGESIC y los Gobiernos Departamentales

En la sección anterior se presentaron los Proyectos de GE (I y II) impulsados por la AGESIC y el Estado Uruguayo durante la última década. Abarcaron una serie de iniciativas, leyes y plataformas de carácter históricos que permitieron avanzar y transformar radicalmente el impulso del GE en Uruguay para ubicarlo en puestos competitivos a nivel regional y mundial. Dado que al nivel nacional el progreso ha sido significativo y fundado en lineamientos estratégicos, la investigación se interesa ahora por conocer cómo han sido los avances en el

---

<sup>15</sup> Cuadro: Generación de Capacidades, AGESIC, 2009.

<sup>16</sup> “..dotar a la gestión de GE de instrumentos modernos y orientados a la gestión por resultados, tales como los compromisos de gestión y otros.”. Programa de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico en Uruguay II AGESIC 2009.

mismo periodo al nivel departamental y si la AGESIC ha tenido incidencia al nivel departamental.

Frente a una laguna casi total en información al respecto, la investigación logró encontrar un estudio sobre la transparencia electrónica de los gobiernos departamentales. En esta primera aproximación a la transparencia electrónica llamada *Índice de Transparencia Electrónica de los Gobiernos Departamentales 2010* se observa que 16 de las 19 intendencias presentan una transparencia restringida. Solo un departamento se clasifica como “moderada”, dos “limitadas” y ninguno revela la categoría “amplia”. Aparte de este Índice de Transparencia nuestra búsqueda no logró descubrir otras investigaciones o trabajos académicos referidos al gobierno electrónico en el ámbito departamental, menos aún sobre la medición del nivel de madurez del GE de los gobiernos departamentales.

Se observa por la documentación relacionada que hasta el 2009 la AGESIC, basándose en las estrategias de sus proyectos en GE I y II, concentró sus recursos humanos y económicos<sup>17</sup> en fortalecer y mejorar las capacidades del gobierno central. Se propusieron estudiar y relevar el 80% de las unidades ejecutoras para medir el nivel de maduración del GE. A fines del 2010 se habían cumplido un 90% de las metas fijadas, con ausencia generalizada del gobierno departamental, salvo excepciones (integración de la redUy) o proyectos de carácter transversal (compras estatales) o datos espaciales (catastro). Uno de los documentos que se estudió para entender los avances de la Agencia fue la Memoria Anual AGESIC 2010. Otro de los documentos que se estudió fue la Agenda Digital del Uruguay<sup>18</sup> ADU (2008-2010). Ese segundo documento detalla los objetivos de la ADU que se relacionan y coinciden con los de la AGESIC.

#### **Cuadro 18: ADU Agenda Digital del Uruguay 2011-15.**

*El 14 de Mayo de 2010 se convocó al Consejo Honorario Asesor de la Sociedad de la Información y del*

<sup>17</sup> Apoyo a Proyectos GE (2do. programa de GE). “Asimismo, este Fondo no estará disponible para proyectos a nivel subnacional”. Proyecto BID-URU 2009.

<sup>18</sup> La ADU 2008-2010, fue aprobada por el Decreto del Poder Ejecutivo No. 373/008 de 4 de agosto de 2008. Está estructurada en torno a la agrupación de los objetivos: Acceso, Equidad e Inclusión, Desarrollo Productivo, Gobierno Electrónico, Creación de Capacidades y Conocimiento, Institucionalización y Marco Normativo y contiene, además, las metas a ser alcanzadas en el período 2008-2010. Memoria Anual AGESIC 2010.

*Conocimiento (CAHSI) con la finalidad de presentar el estado de avance de la ADU, así como para comenzar a trabajar en la construcción de una nueva Agenda Digital con vistas al período 2011-2015. AGESIC Memoria Anual 2010.*

**Definición:**

*Mapa de ruta dinámico, donde se plasman los conceptos señalados y se los conjuga junto a las políticas de Gobierno y objetivos vinculados al desarrollo, en el contexto de la SIC (Sociedad de la Información y el Conocimiento).*

**Estrategias:**

*La ADU se compone de líneas estratégicas, que parten de las prioridades fijadas por el Gobierno para el período, estando entre ellas aquellas destinadas al Gobierno Electrónico: **“Una administración pública moderna al servicio del ciudadano”**.*

**Fuente: Autor basado en ADU 2008-2010 y en Memoria Anual AGESIC 2010**

La tendencia del vínculo histórico de la AGESIC con los gobiernos departamentales no parece cambiar a partir de los 15 objetivos de la tercera Agenda Digital del Uruguay (ADU-2011-15) y el Plan Estratégico del GE 2011-15. No se encuentra mención de proyectos o iniciativas dedicadas a los gobiernos departamentales en materia de GE. En la agenda, lo que se encuentran son anuncios donde se priorizará la utilización de las TICs para modernizar las instituciones. Existen referencias a la democratización de los servicios públicos orientados al ciudadano “territorialmente” que se pueden tomar como indicios de interés en las instituciones del interior y gobiernos subnacionales.

En ese sentido, el componente “modernización de la gestión pública”, dentro de las metas prioritarias de la AGESIC, incluye el objetivo de automatizar el 60% de los trámites y contar con el expediente electrónico para toda la administración central y un sistema integrado de gestión administrativa.

Cuando se habla de democratizar el acceso a la información pública territorialmente, la estrategia del gobierno nacional parece pasar por ampliar el número de centros MEC “con programas de alfabetización digital” o utilizar los Centros de Atención Ciudadana<sup>19</sup>, para brindar mayor cobertura y orientación sobre los trámites y servicios del estado.

<sup>19</sup> <http://atencionciudadana.gub.uy/> 100 Puntos de Atención Ciudadana

Dentro de las metas hacia un Estado integrado, la Agenda plantea la simplificación y unificación de procesos, utilizando eficientemente las TICs para la realización de trámites. No hace referencia a la participación de los gobiernos departamentales. Se destaca la eliminación de constancias y se habla de la creación o ampliación de ventanillas únicas electrónicas: de vivienda, de comercio exterior, de postulación laboral para empleos públicos, y de seguridad pública, entre otras.

Por otro lado, se puede afirmar que en el 2015 se logró la meta de posicionar al Uruguay como líder en la región en materia de GE y la SIC, propuesta en el Plan Estratégico del GE del 2011.

**Cuadro 69: Visión AGESIC Plan 2011-15**

*“Posicionar a Uruguay como un referente en Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, habilitando la transformación del Estado en base al uso masivo de las tecnologías de la información, con el propósito de establecer el Gobierno Electrónico como un nuevo derecho ciudadano. Hacer viables estos propósitos a través de la consolidación del rol de AGESIC como un organismo técnico, innovador, y orientado a la creación de capacidades basadas en prácticas de excelencia”.*

**Fuente: AGESIC, 2011.**

Sin embargo, tanto en el Plan como en la Agenda permanecen ausentes temas o propuestas que apuntan directamente a los gobiernos departamentales. Es posible, sin embargo, que esto podría cambiar justo en el 2015. El Presidente de la República en su discurso inaugural del 2015 señalaba como pilares de una buena gestión de gobierno la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos departamentales y los municipios como se observa a continuación:

“El primer pilar refiere a política y gestión de Gobierno. En este pilar, en primer lugar, la descentralización política tendrá un nuevo impulso. Creemos en la sociedad y fomentamos la participación de la ciudadanía en todos los niveles de Gobierno. Se fortalecerá el trabajo institucional con los Gobiernos departamentales y con los municipios. La transferencia del poder político, de gestión y financiera es imprescindible para su concreción, por lo que en la elaboración del plan quinquenal y



en lo que respecta a temas locales se trabajará en conjunto con los mismos.”  
Discurso Presidencial, asunción del Presidente Tabaré Vázquez, Presidencia, 2015.

Esta referencia arroja una luz en el camino para nuevas iniciativas fomentadas desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)<sup>20</sup>. Todavía no se sabe cómo este compromiso involucrará e impactará a la materia de gobierno electrónico.

## 2.8. El Estado, OPP y las intendencias

En este marco se explorará cómo surge la planificación del primer y segundo nivel del Estado. A través de nuestra revisión de la literatura y análisis documental buscaremos constatar las trayectorias – normativas, indicativas, estratégicas y situacionales (Martínez, 2013) – de las instituciones en su desarrollo de planes. Buscamos así definir el ecosistema de instituciones que forman parte del proceso de un plan. Como primer punto nos es importante establecer una definición operativa del Estado en este contexto. Según O’Donell (2004):

*Un conjunto de Instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas Instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio (p.2).*

En el Uruguay contemporáneo, desde el 2005, según Portillo (2012) se vive la implementación en términos políticos y sociales de un proyecto nuevo en base a lineamientos de un programa de gobierno (ver Anexo 2.12). Este proyecto político se presenta como un proceso que busca construir un país diferente – una inflexión con lo que venía ocurriendo durante décadas – específicamente, regímenes de gobierno caracterizados por ser “presidencialistas” (Chasquetti & Moraes, 1999). Este nuevo proyecto propuesto por el Frente Amplio habla de importantes transformaciones en los organigramas institucionales y en las gestiones de las organizaciones del Estado.

---

<sup>20</sup> <http://www.opp.gub.uy/decimos/noticias/item/315-comienza-el-ciclo-de-apoyo-a-la-transicion-de-los-Gobiernos-municipales>

En estos últimos años se intentaba activar un debate en la sociedad uruguaya sobre cómo realizar un nuevo Estado alineado a la promoción y activación del desarrollo, diferenciando y especializando los roles reguladores y operativos de las Instituciones (Ramos, 2003; Chasquetti 2007; Bergara, 2003). Del ámbito regulador se ubican los ministerios como ejes institucionales del Estado donde se definen las políticas, el seguimiento, la gestión y evaluación de las mismas. Por otro lado y de acuerdo a las funciones Portillo (2012) clasifica el operativo en tres grandes sectores: financiero, servicios sociales y culturales, y actividades económicas estratégicas.

La OPP, como unidad ejecutora de Presidencia de la República, tiene dentro de sus principales cometidos definir estrategias, formular planes y políticas nacionales y departamentales alineadas a ella. Asimismo, le compete elaborar, coordinar y controlar el presupuesto nacional aplicando un esquema metodológico. Este esquema está basado en sistemas de información y técnicas para elaborar presupuestos por resultados. Tiene el propósito de obtener una rendición de cuentas en concordancia con los programas quinquenales de las instituciones del Estado, centrales y departamentales, entre otras<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Organismos comprendidos en el artículo 221 de la Constitución de la República (Entes Industriales o Comerciales del Estado)  
Fuente OPP, Presidencia. El Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados

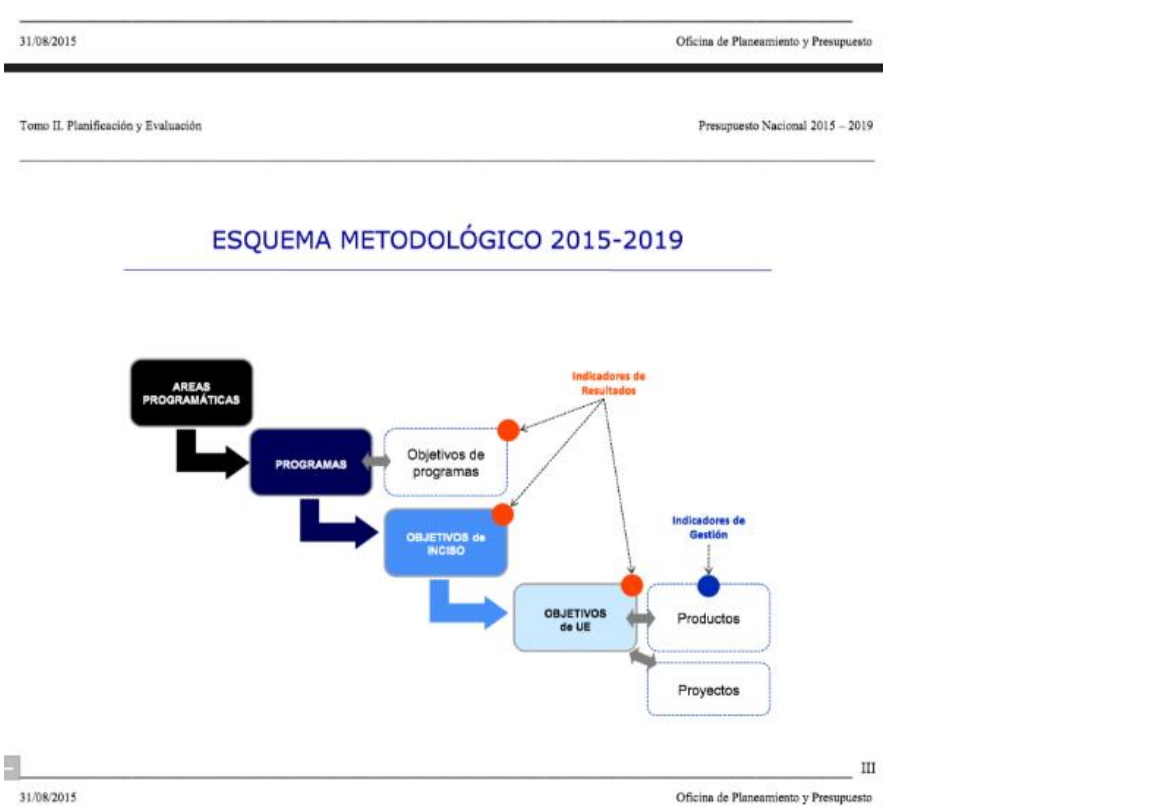


Figura 6: Esquema Metodológico de Proyectos – OPP

Fuente: ONSC

Se encuentra una vez más que la estrategia del gobierno en materia de generación de políticas reformistas sigue alineada a las necesidades argumentadas anteriormente. Estudiando la justificación del Programa de Gobierno Electrónico I Y II, se puede apreciar el papel de la OPP. Desde la OPP comienza a tomar vigor el impulso de temas asociados a la descentralización y participación ciudadana, gestión pública basada en resultados (ver Figura 6)<sup>22</sup>. Priorizando la modernización, innovación y competitividad citan la creación de dos agencias para dar respuesta a tales fines: la AGESIC y la ANII (Agencia Nacional de Innovación e Investigación).

**Cuadro 19: Fondos de Incentivos Concursables para Proyectos**

Un dato atractivo de las dos Agencias, es contar con un sistema de trabajo de fondos

<sup>22</sup> Proyecto Poder Ejecutivo. Presupuesto Nacional 2015-2019. Presidencia. “Planificación Estratégica: avanzando hacia un Presupuesto por Resultados”.

concursables para incentivar el desarrollo de proyectos, donde los organismos tienen la posibilidad de postular iniciativas que fortalezcan y perfeccionen los servicios prestados a la ciudadanía, y la AGESIC en éste caso brinda ayuda técnica y financiera.

Fuente: Autor

En materia de planificación, la OPP cuenta con un esquema metodológico que esta en operación desde el 2010 basado en proyectos e información – **de manera de ir generando la cultura de trabajo hacia resultados**<sup>23</sup>. A partir del 2015, la OPP crea la Dirección de Planificación, buscando alinear una estrategia país de lo sectorial hacia lo transversal o redes. Esta nueva dirección introduce la planificación y el diálogo social para tratar temas como: la salud, la educación, las empresas públicas y **las Intendencias**. Esta nueva división, según su descripción, proyecta hacia el Uruguay 2030 en prospectiva. Su cometido de planificación nacional está dirigido hacia un Uruguay competitivo con una equilibrada y estratégica descentralización en inversión pública (Portal de Presidencia de la Republica, 2015; Portillo, 2012; Zurbruggen, Morales, & Rak, 2010; Arocena, Caetano, & Achugar 2007).

En el 2015 se crea la Dirección de Descentralización e Inversión Pública en concordancia con el nuevo impulso nacional hacia la planificación. Esta división busca el escenario óptimo de relacionamiento con las Intendencias y profundiza el trabajo ya realizado la Comisión Sectorial de Descentralización establecido hace décadas y compuesta por seis delegados del Congreso de Intendentes y por los Ministerios que integran el Gabinete Productivo<sup>24</sup>. La Dirección de Descentralización está posicionada como un mecanismo indispensable para el cumplimiento de metas, planes y nuevas iniciativas que involucran lo nacional y lo departamental. Un ejemplo es el uso del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), según lo expresa el Director de la OPP, Álvaro García:

*“El 100% de las inversiones que realicen tanto la administración central, las empresas públicas y los Gobiernos Departamentales van a ser canalizadas a través de esta herramienta, que nos va a brindar a todos una enorme utilidad a la hora de administrar, gestionar, realizar las obras y avanzar.”*

---

<sup>23</sup> Gestionar hacia resultados, con metas e indicadores, buscando transparencia y prudencia en la gestión presupuestal

<sup>24</sup> Ministerios del Gabinete Productivo: (MGAP, MIEM, MVOTMA, MTOP, MEF y MINTUR)

Reflexionando sobre estas nuevas direcciones establecidas al nivel nacional en el 2015, se observa una clara estrategia por parte del gobierno central hacia la planificación. Se observa que mediante la generación de estructuras organizacionales y aplicando herramientas metodológicas el gobierno central busca aumentar la eficiencia en las proyecciones requeridas para las inversiones. Por otro lado se observa un movimiento, pronunciado y coordinado, hacia la descentralización de políticas públicas territorialmente, con el fin de aumentar la eficiencia del segundo y tercer nivel de gobierno.

Elementos como la gestión transversal en red y la gestión estratégica implican el desarrollo de pautas en las organizaciones para fomentar una relación asociativa equilibrada entre ellas. Así surgen la planificación, el liderazgo estratégico, y la necesidad de pensar nuevos modelos organizativos e instrumentos de gestión integrada. Durante la primera presidencia de Tabaré Vázquez (2005-2009), se crean el Gabinete Social y el Gabinete de la Innovación con la función de coordinar políticas a nivel político-estratégico. Estos gabinetes están integrados por varios ministerios según lo expresan varios autores (Zurbriggen et al., 2010; Rosales & Herreros, 2014; Zurbriggen & Sierra, 2015).

La tipología de transversalidad propuesta por Brugué (2006) y desarrollada por AGESIC “como sistema de gestión transversal” se entiende como un punto prioritario para cualquier proceso de reforma administrativa llevado adelante por cualquier dependencia pública y privada del siglo XXI que pretenda transformaciones fuertemente relacionadas con el cambio hacia una gestión pública en red (Brugue 2006, citado en Isaza, Güemes, & Fuentes, 2009).

## 2.9. Intendencias y las capacidades departamentales en el Uruguay del 2015

Desde que se inició la presente investigación – principios del 2007 – se encontraron panoramas respecto a la documentación y literatura sobre las realidades de los gobiernos departamentales. El primer panorama, al inicio de la investigación, fue caracterizado por tímidos y escasos datos empíricos departamentales. El segundo panorama, cerca del final de la tesis (2013-15) fue caracterizado por comparativamente más información con la aparición

de observatorios públicos, nacionales e internacionales, alineados a las tendencias impulsadas por la transparencia y el movimiento hacia gobierno abierto<sup>25</sup>.

### **Legalmente constituidas**

En una investigación que hace referencia a la política subnacional, Abrahan (2012) relaciona el gobierno departamental con el nacional en términos de las políticas públicas y las intendencias, también llamados gobiernos departamentales, que atienden asuntos más concretos, generalmente referidos al “ABC” departamental (alumbrado, barrido y calles).

Según el Congreso de Intendentes, los gobiernos departamentales cuentan con un Poder Ejecutivo unipersonal representado en el cargo del intendente – cargo que el electo ocupa por cinco años. El intendente es electo por votación directa a mayoría simple entre lemas electorales. Puede ser reelecto por una sola vez. En Uruguay hay 19 departamentos pero la mitad de la población vive en la capital Montevideo. Los poderes del Estado se dividen en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

A semejanza al gobierno nacional, cada gobierno departamental cuenta con un Poder Legislativo (Junta Departamental) integrado por ediles departamentales, que son electos por votación directa en un sistema mayoritario y subsidiariamente proporcional. A fines del 2009 se creó la “Ley de Descentralización y Participación Ciudadana” y con las elecciones del 2010, se institucionalizó la creación del Tercer Nivel de Gobierno y Administración, donde se instalaron los primeros 89 municipios en todo el país (Oroño, 2010; Arocena, 2011).

En general, la mayoría de las decisiones políticas, administrativas y ejecutivas en las intendencias pasan por el intendente. Las funciones legislativas y de controlar por ley están delegadas a la Junta Departamental, quien tiene potestades de censurar y hasta remover al intendente. Los cargos políticos son distribuidos entre los diversos partidos de manera

---

<sup>25</sup> Se habla de Gobierno abierto, Gobierno colaborativo, Gobierno electrónico, Gobiernos en red, Gobiernos plataforma, Gobierno 2.0. Llámese como se llame, una cosa parece clara: los nuevos éxitos en gestión pública dependerán primordialmente de cómo valoremos e interactuemos con los ciudadanos. Y esto no parte de un problema tecnológico. Las redes sociales modernas no hacen más que revalorar el potencial de los individuos actuando colectivamente; algo que nunca debió haberse perdido (Valenti, 2014).

proporcional, al caudal electoral obtenido por cada uno en las elecciones, con la particularidad que el partido que haya ganado la intendencia, tenga por lo menos la mayoría de los cargos políticos (Sureda, 2007; Cardarello & Magri, 2011).

Para finalizar el repaso de la organización política departamental, Sureda (2007) plantea que en términos de descentralización, y antes de la “Ley de Descentralización y Participación Ciudadana” – creadora de los municipios (Oroño, 2010)-, los inicios en esa materia estaban marcados desde que las Intendencias establecieron por ley de 1935 el establecimiento de las Juntas Departamentales, otorgándoles roles administrativos de común acuerdo.

*“Al mismo tiempo, en la Constitución se autoriza al Intendente para que, con acuerdo de la Junta Departamental, pueda delegar en las autoridades locales la ejecución de determinados cometidos en sus circunscripciones territoriales, con lo que hay disponible una herramienta más de descentralización territorial dentro del departamento”(p.20).*

#### 2.9.1. Capacidades departamentales instaladas para el gobierno electrónico

El final del capítulo intenta brindar una percepción integral de las capacidades departamentales, que vaya más allá de la visión técnica y tecnológica. Asociamos variables políticas, económicas y organizativas, para medir fortalezas y limitaciones, de manera de explicitar la regionalización y brecha existente en materia de GE entre los gobiernos departamentales uruguayos, donde se encontrarán unidades muy dispares a pesar de ser un país pequeño demográficamente y geográficamente.

Por lo expuesto, se tomará en parte la metodología de AGESIC, aplicada para reconocer las capacidades instaladas del GE en las organizaciones de autores nacionales y organismos internacionales (BID, ILPES) para focalizar y encuadrar el tema desde la Reforma y Modernización del Estado y las TICs y la planificación. Igualmente, el centro del análisis se ubica en otros componentes de carácter socioeconómico, político y demográfico. Al diversificar las variables buscamos transmitir la perspectiva real de los gobiernos departamentales con un énfasis particular en las capacidades de cada uno.

La investigación de Rodríguez (2012) identifica una forma particular y relevante para agrupar las intendencias en el Uruguay, en tres categorías generales: Tipo I Patrimonialista / Clientelar; Tipo II Híbrido Burocrático – tradicional / Patrimonialista; y Tipo III Burocrático – NGP – Redes – Neoweb, según el siguiente cuadro:

Cuadro 20: Intendencias, 3 Tipos y Características

En este modelo se agrupan en tres categorías:

1) Las Intendencias cuyas capacidades estatales predominantes corresponden al tipo I, patrimonialistas clientelares. Se cuentan en este grupo las Intendencias de Salto, Tacuarembó, Treinta y Tres, Artigas, Rocha, Flores, Lavalleja y Soriano.

2) En segundo lugar, las Intendencias cuyas capacidades estatales predominantes son de tipo II, híbrido burocrático-tradicional patrimonialista. En este grupo están las Intendencias de Rivera, San José, Canelones, Maldonado, Paysandú, Florida, Río Negro, Cerro Largo y Durazno.

3) Por último, las Intendencias que corresponden al grupo de tipo III Híbrido burocrático- NGP- redes- neo-weberiano integrado por las Intendencias de Colonia y Montevideo

Fuente: Autor en base a Rodríguez, 2012

Figura 7: Restricciones departamentales por las capacidades de las estructuras organizativas y de gobernanza

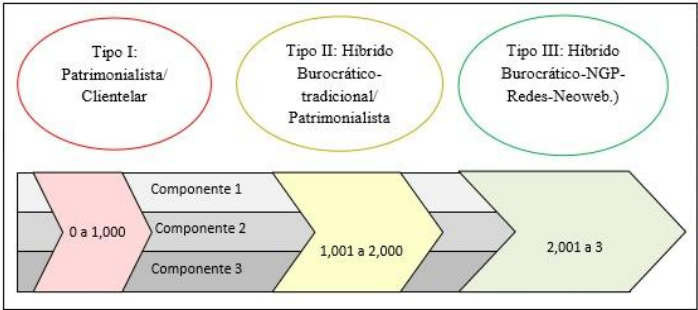


Figura 1. Resumen de operacionalización y categorización de los casos

Fuente: Rodríguez, 2012, p.18



**Las Intendencias del Tipo I- Patrimonialista/Cientelar** demuestran las siguientes características: tendencias hacia la orientación de las competencias tradicionales; y elevados incrementos de sus plantillas de trabajo por lealtades del tipo político partidario - con escasos niveles profesionales y terciarios - a lo largo del tiempo, provocando fuertes restricciones para implementar políticas propias de agendas públicas departamentales.

Las Intendencias del Tipo I padecen problemas organizativos e institucionales, generando dificultades para atender a las demandas de los mercados y responder a las realidades sociales. La ciudadanía requiere diversos apoyos que involucren una extensión de la cobertura de servicios actuales hacia nuevas áreas. Las intendencias en esta categoría generalmente no logran cubrir de manera eficiente estas necesidades sociales. Menos aún pueden encargarse de manera eficaz al desarrollo económico y cuidado ambiental. Según Rodríguez esto se debe principalmente a la falta de profesionalización en los gobiernos departamentales.

La participación ciudadana queda recluida a niveles muy bajos, casi inexistentes, en éste tipo de instituciones departamentales - que tampoco suelen promoverla. Generalmente, mantienen la excusa cierta de estar inmersos en solucionar sus problemas de control internos y externos (por ejemplo, responder a las observaciones del Tribunal de Cuentas), en procedimientos rutinarios como pueden ser el sistema de compras, o en realizar inventarios, cobros y patentes (Delpiazzi, 2013).

#### **Intendencias de Tipo II- Híbrido Burocrático- tradicional/Patrimonialista**

Rodríguez identifica dos subgrupos dentro de intendencias las del tipo II: aquellas intendencias más consolidadas organizacionalmente frente a las debilidades patrimonialistas, destacando como su mayor fragilidad el presupuesto. Un poco más abajo está el segundo subgrupo que se acerca en problemas a los del Tipo I, pero con menos deficiencias.

En líneas generales, como lo indica la definición de las capacidades “Híbrido<sup>26</sup>”, la heterogeneidad está dada, por ejemplo en detectar que la existencia de Agencias de

---

26 Dando la posibilidad a la alternancia de ambos estilos patrimonialista y burocrático-tradicional con una heterogénea situación presupuestal; Encontramos interesante y relevante a esta categoría y esperamos que sea área de estudio para futuros trabajos.

Desarrollo o el inicio del tercer nivel de gobierno no facilitan la confección de presupuestos participativos – que condicione a favor de un presupuesto transparente.

#### Intendencias de Tipo III- Híbrido burocrático- gerencial- NGP Redes- Neo-web

En términos relativos sólo dos intendencias contarían con las capacidades más acordes, según el estudio de Rodríguez, para **implementar políticas públicas** con cierta autonomía. Es decir, esta categoría está más orientada hacia el interés general y menos – en términos relativos – al interés particular. Sin embargo, no significa que estén absueltas del clientelismo o de las debilidades priorizadas en las intendencias del Tipo I y II.

#### 2.9.2. Restricciones presupuestales departamentales

El rubro presupuestal ha sido una de las grandes dificultades que referencian varios autores y organizaciones nacionales e internacionales (Freigedo, 2013; Lalanne & Brun, 2015) al hablar de las intendencias, coincidiendo en que no se encuentra bien posicionada una administración que no es financieramente estable, que se inclina mayoritariamente hacia el rubro sueldos y funcionamiento, que se debilita los porcentajes de inversiones y por ende que se ha ido progresivamente debilitando.

Para autores y referentes como Rodríguez (2012), Sureda (2007), Reyes (2015), y Freigedo (2013), el sistema de ingresos presupuestales en los gobiernos departamentales requiere de una revisión más profunda que permita a las intendencias iniciar un camino hacia la independencia económica con el gobierno central. Como ocurre en otros países de América Latina estarían beneficiados por la introducción de leyes que les permiten generar y administrar impuestos al valor o a las ventas que sean descentralizados.

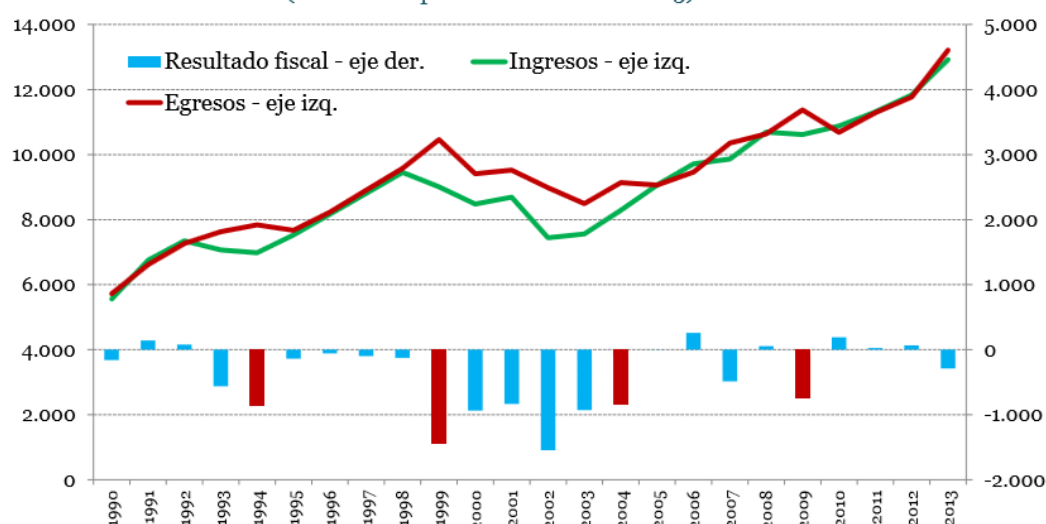
En resumen, Reyes (2015) señala el balance que hizo que la gran mayoría de las intendencias del Uruguay estén endeudadas (Gráfico 1). Esto reduce por lo tanto el margen de posibilidades para instrumentar políticas asociadas a la inversión y estanca el fortalecimiento de sus capacidades para gestionar de manera diferente sus administraciones. En la mayoría de los casos, el pensamiento y liderazgo político requerido para llevar adelante un nuevo quinquenio está concentrado en el “ABC” de las Intendencias, “Alumbrado, Barrido y Cominería”, y en cubrir el conocido “rubro 0” asignado a sueldos.

**Gráfico 1: Evolución gastos e ingresos Intendencias**

## Evolución global de gastos e ingresos

Ingresos, gastos y resultado fiscal de los gobiernos departamentales:  
solo Interior

(millones de pesos constantes de 2005)



Fuente: Reyes (2015)

Sureda (2007) realizó un estudio muy pertinente para el BID sobre el problema tributario y los ingresos municipales en el Uruguay. Resalta como una de las mayores debilidades de los gobiernos subnacionales es la falta de capacidad en la gestión para definir, proyectar, programar y controlar el gasto público. Asimismo, destaca la urgencia de las Intendencias para recibir asistencia técnica para resolver las debilidades anunciadas en el Cuadro 21 y para la definición de planes a mediano y largo plazo, incluyendo el armado del plan quinquenal con una visión más estratégica que presupuestaria.

### Cuadro 21: Debilidades comunes en la gestión interna de las intendencias

- Falta de un plan director global en cada municipio
- Falta de planes de inversión en asociación con la iniciativa privada -Baja participación de la población en el planeamiento municipal por falta de mecanismos de participación
- Demora en el proceso de decisión por falta de información gerencial

- Cantidad excesiva de personal con dificultades legales, sociales y políticas para el ajuste de los cuadros
- Baja capacitación técnica y gerencial de los servicios municipales por falta de entrenamiento
- Dificultad de acceso de la población a los servicios municipales y colas en la atención
- Debilidad en el sistema informatizado de ejecución y control de la recaudación municipal
- Debilidad en el sistema informatizado de ejecución y control de los gastos municipales
- Alto índice de morosidad de los contribuyentes en el cumplimiento de las obligaciones tributarias Insuficientes acciones de fiscalización y cobranza de la administración tributaria sobre los morosos
- Debilidad en los sistemas informatizados de gestión territorial
- Debilidad en el acceso a la normativa vigente
- Desconocimiento del propietario o titular de los bienes en materia tributaria

Fuente: Sureda (2007)

A su vez, Sureda recomendaba al BID varios cambios, algunos conocidos (como la capacitación a funcionarios), y otros novedosos como los que dieron lugar en la actualidad a la instalación de “ventanillas de atención múltiples” para cobros, “redes de cobranza con agentes externos e Internet y medios de comunicación”, y acciones para mejorar procesos de adquisiciones con sistemas integrados de gestión financiera y adquisiciones. Inclusive presentó una propuesta para crear un consorcio con la participación del Congreso de Intendentes para facilitar compras conjuntas.

“En el marco de la Reforma del Estado, indudablemente resulta imprescindible transitar no sólo por la capacitación del funcionario público, sino también por su transformación en servidores públicos”.

Fuente: Laura Guinovart (citada en Carrizo, 2011)

En síntesis, la situación presupuestal visualiza dos tendencias en el Uruguay departamental para debatir y solucionar en el corto y mediano plazo, agrupadas en lo político y administrativo. Las primeras a atender son:

- a) la redefinición de las tasas para mejorar los ingresos presupuestales intentando revertir los endeudamientos, la falta de recursos económicos y la dependencia en el gobierno nacional
- b) la revisión de la ecuación presupuestal para revertir la tendencia del “80 a 20”<sup>27</sup>.

Las segundas a atender son de orden administrativo como ser la modernización de los sistemas de administración financiera<sup>28</sup>. Es importante notar que ha habido avances en esta área impulsados desde el gobierno nacional según evidencia el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional “UR-L1038” en la correspondiente propuesta para préstamo al BID.

#### **Cuadro 22 - Objetivos Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional**

##### **Objetivo:**

El objetivo general del programa es contribuir con el Gobierno de Uruguay (GUR) en sus esfuerzos por mejorar la autonomía financiera de las Intendencias Departamentales (ID) respecto del Gobierno Nacional (GN) y mejorar la prestación de los servicios básicos que se encuentran a su cargo. Los objetivos específicos son:

- (i) mejorar la capacidad institucional de las ID en materia de planificación, gestión financiera, gestión de inversión pública y gestión de ingresos fiscales propios; y
- (ii) mejorar y expandir la cobertura de los servicios básicos que brindan las ID.

**Fuente: Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional “UR-L1038”**

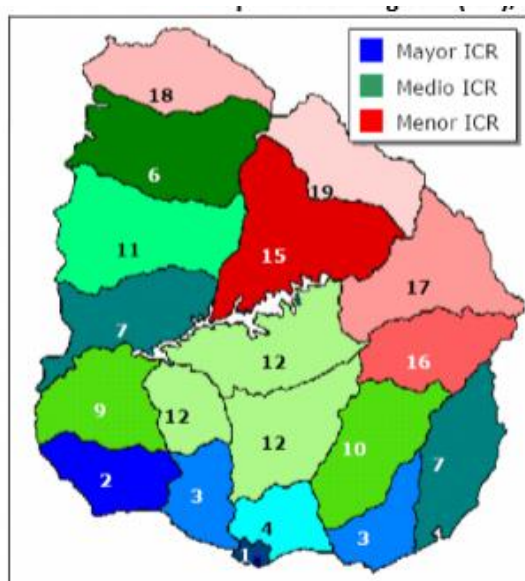
<sup>27</sup> Tendencia 80 a 20: Se trata de revertir la tendencia de los porcentajes de ingresos y egresos municipales, donde la mayor parte provenga de los propios impuestos de las Intendencias – y en menor medida del aporte nacional –, y en el caso de los egresos que el mayor porcentaje, el 80% se destine a inversiones y mantenimiento, y gasto social, minimizando al 20% las partidas para el rubro 0 de sueldos y funcionamiento. Elaboración propia.

<sup>28</sup> Componentes del sistema financiero departamental: *gestión tributaria - gestión financiera - gestión de compras y patrimonio - gestión de recursos humanos - gestión de digesos municipales - gestión territorial - gestión de registros de contribuyentes*

### 2.9.3. Capacidades departamentales en competitividad, inversión e innovación

Desde una mirada externa y contrarrestando las capacidades internas de las instituciones departamentales, se encuentra el ICR (Índice de Competitividad Regional, 2007), un estudio elaborado para el PNUD por Troncoso y Barrenechea y citado por Adrián Rodríguez Miranda (2014). El índice tiene el objetivo de presentar las disparidades de competitividad que existen en los departamentos del Uruguay en base a indicadores sobre: infraestructuras, capital humano, actividad económica y aspectos vinculados a la institucionalidad del gobierno.

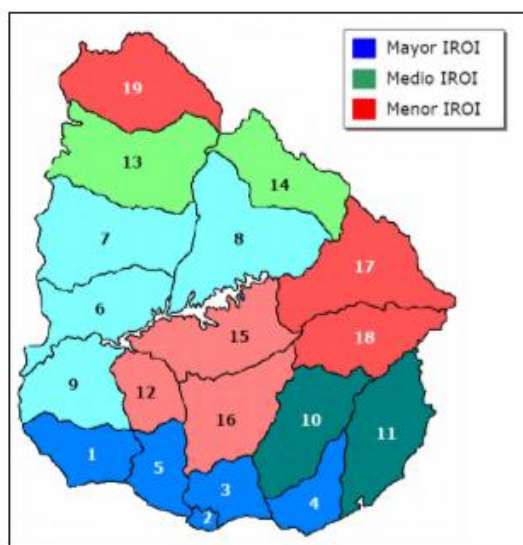
**Figura 8: Índice de Competitividad Regional 2007**



Fuente: Troncoso y Barrenechea (2008a)

**Fuente: Troncoso y Barrenechea (2008) citado en Rodríguez (2014)**

Asimismo, según Rodríguez Miranda (2014), Troncoso y Barrenechea establecieron otro indicador para detectar el índice de oportunidades para inversiones (IROI) en los departamentos. El mismo combina un conjunto de variables agrupadas en tres categorías. El aspecto de este índice que es relevante para el presente trabajo es el que mide los factores institucionales asociados con la gestión y planificación territorial realizada por la intendencia.

**FIGURA 2: Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión (IROI)**

Fuente: Troncoso y Barrenechea (2008b)

**Figura 9: Índice de Regionalización de Oportunidades de Inversión****Fuente: Troncoso y Barrenechea (2008) citado en Rodríguez Miranda (2014)**

A la luz de las sugerencias de Rodríguez Miranda, se observan tres escenarios de territorios y capacidades departamentales. Los gobiernos del norte y noreste aparecen como los más rezagados y necesitados de asistencia y fortalecimiento institucional, para lograr promediar índices más optimistas como los departamentos ubicados al centro del Uruguay. Mientras que los cercanos a la capital aparecen como los más favorecidos en términos de infraestructura entre otros.

#### 2.9.4. Surgimiento de las agendas nacionales territoriales

En vista de las actuales brechas en las capacidades territoriales entre un departamento y otro, Rodríguez Miranda reflexiona sobre la articulación entre las políticas nacionales y las estructuras administrativas departamentales. De esta manera se logra detectar el inicio de agendas departamentales promovidas desde el gobierno nacional. Serían, en todo caso, agendas con ciertas regionalizaciones – no rígidas – que permitan la discusión y coordinación entre lo nacional y departamental ante síntomas de descoordinación. Según Rodríguez Miranda (2014), algunos aspectos importantes de esta nueva tendencia serían las siguientes:

- Un ámbito que involucra una visión regional, que no se circunscribe a límites departamentales, sino que los supera con una lógica multi-escalar.
- Un ámbito que no sustituye agendas y estrategias departamentales y locales (aunque sea un marco de coherencia y articulación estratégica).
- Un proceso por definición de coordinación, que se debe apoyar en la institucionalidad y los ámbitos de gobierno y planificación que ya existen, articulando esos procesos en forma sinérgica y complementaria.
- Una elaboración de las agendas que no supone diseñar una regionalización del país que configure un sistema completo, con criterios puramente técnicos ni definidos centralmente, sino una suerte de "pacto" entre gobiernos departamentales y municipios sobre temas concretos y de importancia estratégica para dichos territorios, cuya construcción sea desde lo local pero con un fuerte compromiso desde el gobierno nacional de apoyar estos procesos y de priorizarlos en la asignación de recursos y la implementación de las políticas de desarrollo.

El surgimiento de la Dirección de Planificación de la OPP y la Unidad de Planificación Estratégica, conjuntamente con el Sistema Nacional de Competitividad, establecen una base favorable para avanzar hacia la construcción de un ecosistema propicio para potenciar los trabajos e iniciativas en materia de planes de desarrollo o planificación estratégica que han estado en proceso de desarrollo en varios departamentos. Los dos que se pueden referenciar a la fecha son Montevideo 2030<sup>29</sup> y el Plan Estratégico Canario, Canelones 2030<sup>30</sup> (Anexos 6.1 y 6.2).

---

<sup>29</sup> <http://mvd2030.montevideo.gub.uy/>

<sup>30</sup> <http://www.comunacanaria.gub.uy/?q=node/4018>



## 2.10. Innovación privada y pública

En materia de innovación y competitividad, Uruguay, por medio de su agencia de investigación ANII y alineado a la estrategia de desarrollo y competitividad del país, ha comenzado con la inversión en investigación y desarrollo de productos nuevos. El objetivo de estos esfuerzos es la generación de capital y valor por medio del conocimiento. Por otro lado, el país está preparando el escenario desde la AGESIC para exportar sus innovaciones en materia de **servicios públicos**. La creación del primer **Laboratorio de Innovación en Gestión Pública**<sup>31</sup> del Uruguay, hace que el país sea el único en la región, aparte de Chile, que cuenta con este tipo de laboratorio.

Complementariamente desde la OPP, se propuso la creación de una nueva agencia especializada en competitividad que está en proceso de formación. La propuesta fue recibida con cuestionamientos políticos y públicos<sup>32</sup>. Actualmente el debate se centra en ciertos cambios al proyecto de ley inicial sobre la integración y objetivos de la misma, elementos que invitan reflexión sobre el nivel real del Uruguay en materia de competitividad pública.

La competitividad pública puede ser vista desde la apuesta del país a la inversión en innovación (Rodríguez, 2014), o desde el cambio de la matriz energética que posicionó al Uruguay como un ejemplo a seguir en América (Presidencia, 2014<sup>33</sup>). Aunque se reconoce que el país está en niveles bajos en indicadores desarrolladores y tiene comparativamente bajos niveles de inversión sobre el PBI, se comenzaron a alumbrar indicadores positivos en otras áreas, según la OCDE. Por ejemplo, el país está citado entre los primeros en investigaciones científicas agropecuarias.

---

<sup>31</sup> <http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=UR-T1122>

<sup>32</sup> <http://www.republica.com.uy/universidad-discrepa/524250/>      <http://www.socialistasenmontevideo.org/2015/08/14/la-competitividad-entre-debates-y-redefiniciones/>

<sup>33</sup> <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reunion-miem-energia-clima>

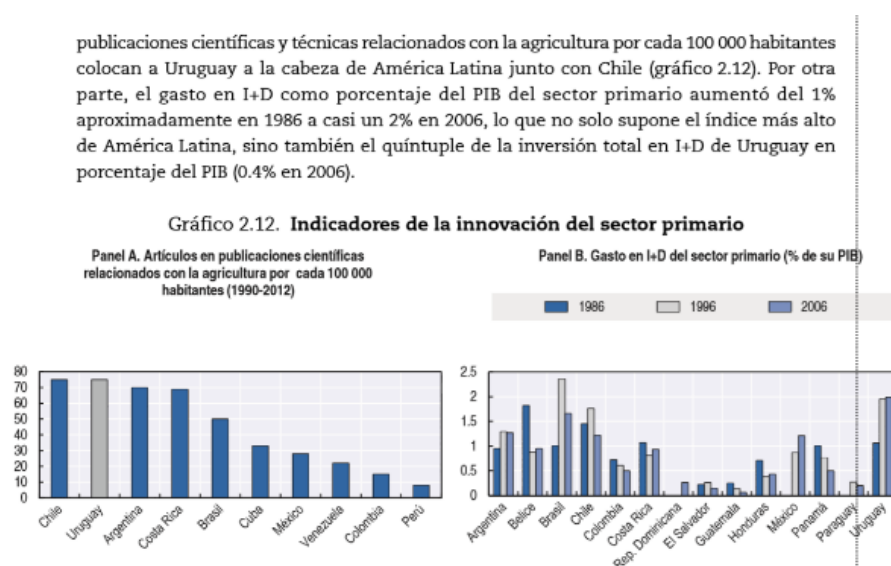
**Cuadro 23: Principales indicadores ANII**

Otra cuestión que matiza los resultados que el país obtiene en términos de innovación, refiere a que todavía es bajo el gasto en I+D como porcentaje del PIB de Uruguay. Según datos del Banco Mundial (BM), el porcentaje del gasto en I+D sobre el PIB era para Uruguay en 2006 un 0,36% y en 2011 apenas subió a un 0,43%. En términos comparativos, para 2011 dicho porcentaje era en Argentina 0,65%, Brasil 1,21%, Nueva Zelanda 1,27%, España 1,36%, EEUU 2,76%, Alemania 2,89%, Finlandia 3,80% y Corea 4,04% (datos del BM). Por lo tanto, incluso con los vecinos de la región el país no ha mostrado un avance significativo en sus esfuerzos por invertir en I+D

**Fuente: Rodríguez (2014)**

El Gráfico 2 “Indicadores de la innovación del sector primario” demuestra los altos niveles del Uruguay en un ranking regional de conocimiento y apunta al respaldo político que han tenido iniciativas vinculadas a la producción de conocimiento científico. Desde la creación de la agencia ANII, el país ha demostrado un alto interés en invertir en la investigación y desarrollo en muchos sectores y áreas del Estado, más allá de lo tradicional de agricultura y ganadería como se aprecia en la figura.

Gráfico 2: Indicadores de la innovación del sector primario



Si sucede algo parecido en materia de reformas de fortalecimiento de la gestión, se potencia la investigación aplicada también en esta área. Se busca generar informes sobre soluciones del Estado profundo, más eficiente y competitivo, igual a lo que se pretende lograr en el sector privado. En este marco, se evidencia la inversión del Estado y la apuesta de la AGESIC para que su estrategia basada en el modelo de madurez sea tratada en medios especializados.

Siguiendo esa línea, Barros (2014) comienza a hablar de la innovación pública como el gran desafío que el Estado tiene para continuar mejorando sus procesos. En Uruguay se citaba la futura creación de la Secretaría del Sistema Nacional de Competitividad<sup>34</sup>, presentada en proyecto de ley e integrada por el Gabinete Ministerial de Competitividad<sup>35</sup>. Entre sus tareas, la Secretaría procuraría mejorar coordinaciones, racionalizar recursos y aumentar la efectividad entre las Instituciones que la componen (ANII, Instituto Uruguay Siglo XXI, INIA, INEFOP, entre otros). Cabe señalar que dentro de las agencias que se mencionan, no existe ninguna que trate directamente la competitividad pública, aunque no prescinde que se incluyan en el futuro, por ejemplo la AGEV<sup>36</sup>.

### 2.11. Justificación de nuevas estructuras departamentales

Un factor determinante encontrado en la investigación de tesis, que se tratara en profundidad más adelante, ha sido la escasez de recursos humanos formados y preparados como gestores públicos competitivos. Eso nos invita a reflexionar sobre ¿por qué el Uruguay contemporáneo, agiornado al surgimiento de éstas agencias innovadoras, aún sigue sin avanzar o cuestionar profundamente el funcionamiento del sector público y del funcionario público? ¿Por qué sigue sin priorizar trabajos de investigación sobre las carencias actuales en la formación del empleado público?

Acaso la ausencia de recursos humanos capacitados, e históricamente politizados, será una de las grandes barreras que junto a los problemas económicos, enfrentan las intendencias luego

---

<sup>34</sup> El sistema tiene como finalidad la de promover la mejora de la competitividad sistémica y la transformación productiva, de acuerdo a los objetivos de la estrategia de desarrollo. Presidencia. Uruguay. Marzo 2015. Proyecto de Ley.

<sup>36</sup> AGEV: Gestión y Evaluación, perteneciente a la Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión, asesora a la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y favorece la articulación con los organismos públicos. OPP, Presidencia.

de cada quinquenio. En la mayoría de los casos, en lugar de fortalecer sus mandos, sus capacidades técnicas y tecnológicas, las intendencias invierten sus pocos recursos en mantener o asegurar los votos y acuerdos (puestos). Terminan confeccionando presupuestos cortoplacistas, con escasos niveles de planificación estratégica. Estas tendencias históricas persisten en la mayoría de los gobiernos departamentales a pesar del surgimiento en los últimos años de algunos casos aislados de reforma (Chasquetti, 2007; Gallardo, Garcé, & Ravecca, 2008; Cardarello & Magri, 2011).

**Figura 10: ENAP, formación e investigación pública para la transformación del estado**

**Fuente: Carrizo, 2011**

La reiterada ausencia de formación, y de estructuras públicas especializadas para formar y preparar gestores con las herramientas de la nueva gestión pública, combinada con los intereses políticos, y las demandas de una realidad política y social, forman parte del análisis en la siguiente sección.

La reforma educativa ha sido una de las grandes y polémicas reformas que enfrenta el gobierno nacional. Dicha reforma está en proceso de gestión desde hace años sin evidencia de su implementación a la fecha. Otra área donde las reformas esenciales también siguen en el debe, se trata de la falta de una adecuada formación académica de un gestor público al nivel universitario. Hoy en día existe formación gerencial y para mandos medios promovida por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) una escuela de capacitación no universitario que ofrece cursos a funcionarios públicos. De igual manera, este hito marcó el inicio de la profesionalización de los servicios públicos, alineando y perfeccionando aún más la estrategia de competitividad que busca el país en el sector privado.

Otra de las debilidades que se ha ido revirtiendo en las últimas décadas como se puede apreciar, es el campo de la investigación pública. Bajo esa premisa, ¿es posible reformar, modernizar sin “formación”, sin “investigación”? En esa línea Luis Carrizo (2012) plantea el interrogante “¿por qué la investigación es importante para la Administración y la Gestión

Pública?”, destacando el valor agregado que podría aportar el Centro de Estudios e Investigación en Administración Pública “CEIAP37”, en otro intento hacia la transformación del Estado Uruguayo.

Por otro lado, y en materia de investigación pública, Gallardo, Garce & Ravecca (2009) y Rocha (2012) exploran el tema e indagan las Instituciones *Think Tank* que evidencian trabajos en la materia en el Uruguay.

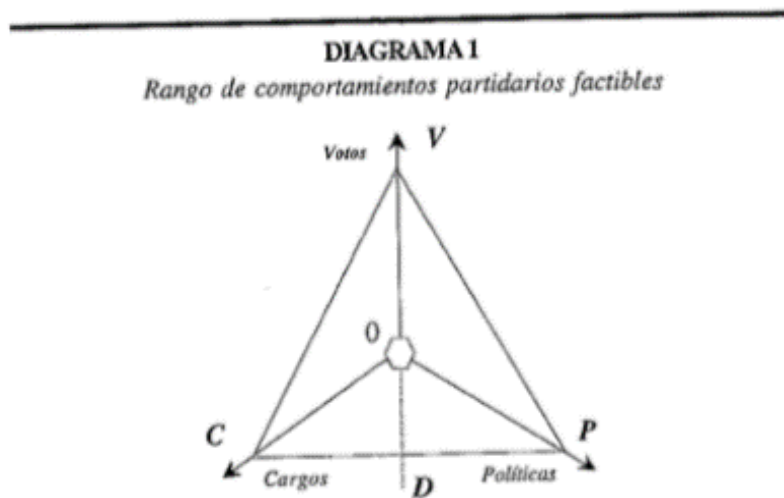
#### Cuadro 24: Instituciones *Think Tanks* de Uruguay en Administración Pública

Tabla 1. Nombre, año de creación y tema principal de los Think Tanks de Uruguay

| Institutos Universitarios   | Centros Privados   | Grupos de advocacy   |
|---|--|--|
| DECON<br>Departamento de Economía<br>FCS – Udelar (1988)<br>Investigación y docencia de posgrado en Economía                            | CIESU<br>Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (1975)<br>Investigación y consultoría en pobreza, exclusión, infancia, familia | EL ABROJO<br>Instituto de Educación Popular (1988)<br>ONG dedicada al combate a la pobreza y la exclusión  |
| ICP<br>Instituto de Ciencia Política<br>FCS – Udelar (1988)<br>Investigación y docencia en Ciencia Política a nivel de grado y posgrado | CINVE<br>Centro de Investigaciones Económicas (1975)<br>Investigación y consultoría en Economía  | REDES – Amigos de la Tierra<br>Red de Ecología Social<br>ONG consagrada a la defensa del Medioambiente y a la promoción de la ecología social.                                   |
| UM<br>Unidad Multidisciplinaria<br>FCS – Udelar (1991)<br>Investigación y docencia de posgrado en Historia Económica, RRII y Población  | CIEDUR<br>Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo del Uruguay (1977)<br>Investigación en políticas de desarrollo     | CNSmujeres<br>Comisión Nacional de Seguimiento de los Compromisos de Cairo y Beijing (1996)<br>Red de ONGs que promueve los derechos de la mujer y la igualdad de género         |
| DS<br>Departamento de Sociología<br>FCS – Udelar (1958)<br>Investigación y docencia en Sociología a nivel de grado y posgrado           | CERES<br>Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (1985)<br>Investigación y consultoría en Economía y políticas públicas   | GGUU<br>Gurises Unidos (1992)<br>ONG dedicada a la defensa de los derechos de los niños y adolescentes.  |
| IECON<br>Instituto de Economía<br>FCEyA – Udelar (1957)<br>Investigación en Economía, especialización en desarrollo                     | RUMBOS<br>(2005)<br>Promoción de políticas de Estado. Énfasis en estudios demográficos y políticas de población.                       | SERPAJ<br>Servicio de Paz y Justicia (1991) (Derechos humanos)<br>ONG enfocada en la defensa y promoción de los derechos humanos   |
| IPES<br>Investigación sobre Pobreza y Exclusión Social (2000)<br>Investigación en pobreza, exclusión y políticas sociales               |  | ICD/PIT-CNT<br>Instituto Cuesta Duarte (1989) (Trabajadores organizados)<br>ONG consagrada a la investigación social orientada a la defensa de los derechos de los trabajadores. |

Fuente: Garcé et al., 2009

<sup>37</sup> CEIAP Centro de Estudios e Investigación en Administración Pública en Uruguay – Creado por Resolución 168/2010 de la Oficina Nacional del Servicio Civil- dentro del proceso de fortalecimiento institucional de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), en sintonía con las proyecciones estratégicas de la Oficina Nacional del Servicio Civil en el marco de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. [http://www.onsc.gub.uy/enap/index.php?option=com\\_content&view=article&id=189&Itemid=90](http://www.onsc.gub.uy/enap/index.php?option=com_content&view=article&id=189&Itemid=90)

**Gráfico 3: Rango de comportamientos partidarios factibles**

**Fuente:** Chasquetti y Morales (2000)

Rocha (2012) analiza el trabajo de los investigadores uruguayos en materia de reformas y ciencia política y presenta resultados interesantes. Un hallazgo relevante es que el área de investigación sobre reformas tuvo un rol preponderante en la última década, sin embargo no se plasma con la realidad tácita. Chasquetti (2000) (ver grafica 3) sostiene que el país tiene una alta dependencia hacia la política, o siendo más explícito, que los políticos se orientan hacia los votos como lo muestra el siguiente cuadro y no hacia las políticas. Otros autores como Cardarello (2011) respaldan esta noción.

Aunque como se vió anteriormente, la mayoría de los Think Tanks consideran que el trabajo de su organización es respetado por los actores políticos. Sin embargo, tienden a pensar que en términos generales los políticos uruguayos asignan poca importancia al uso de investigación en las políticas públicas. Este dato cultural es relevante a nuestra investigación sobre la mentalidad *mainstream* en Uruguay porque respalda la poca importancia prestada a estudios y datos concretos al momento de formular políticas. Esta situación es aún más aguda en el interior del país y entre las autoridades departamentales. Es un fenómeno que ha sido identificado tanto por trabajos de reflexión histórica como por la investigación politológica. Sobre este punto se recogieron varios testimonios contundentes en la investigación de Gallardo, Garcé y Ravecca (2009). Se transcriben en el Cuadro 25 a continuación dos de los más ilustrativos:

**Cuadro 25: Visión política de la investigación social**

"Estimamos que –globalmente– los políticos uruguayos le asignan un valor reducido o muy reducido a la investigación social, en particular si es de origen nacional (...) El sistema político uruguayo tiene una mala calidad de toma de decisiones, no usa los datos y la investigación como soporte para la toma de decisiones".

"No existe una cultura generalizada de toma de decisiones en base a información. Entendemos que en la actual coyuntura algunos políticos demandan fuertemente investigación social y otros le asignan un rol secundario, en todo caso, la valoran pero no la ven como un insumo para la toma de decisiones".

Fuente: Gallardo, Garcé y Ravecca, 2009, p. 10.

Nuestra investigación intenta abordar la crítica emergente de éste tipo de observaciones sociales que nos hacen cuestionar la necesidad de contar con perfiles calificados en los puestos de gobierno, particularmente al nivel territorial.

En suma, el gobierno nacional del Uruguay de hoy mantiene una clara sensación e intención de cambiar incitado por una sociedad cada vez más desencantada políticamente. El gobierno se encuentra frecuentemente frenado por la falta de consensos entre los técnicos y políticos, o por el poco apoyo que reciben los representantes de la función pública para efectivizar las transformaciones que demanda la sociedad científica o sociedad informacional (Castells, 1997) del momento histórico actual. Esta sociedad exige cada vez más equidad, más participación, mas transparencia y más eficiencia competitiva en las instituciones del estado del bienestar (Castells, 2002; Cortés, Cardona, & Wong, 2014).

## 2.12. Capacidades tecnológicas en el Uruguay

Para evaluar las capacidades y la adopción del GE en Uruguay nos apoyamos en el estudio realizado para la CEPAL sobre las capacidades tecnológicas de los países de América Latina, (Lugones, Gutti & Le Clech, 2007) donde el foco de los indicadores está centrado en dos líneas: a) capacidad de absorción, ligada fundamentalmente al capital humano y relacionado a las



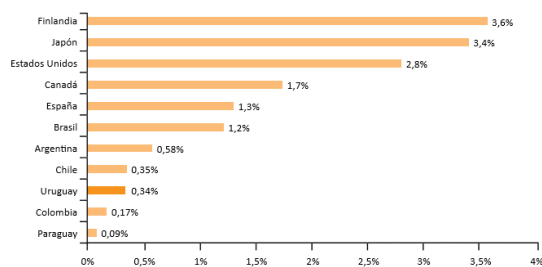
ciencias y tecnologías y b) capacidad tecnológica, en materia de recursos (internet, teléfono, luz), PIB e inserción comercial. El resultado a la fecha del estudio, a nivel de las capacidades, no advertía un cambio en la tendencia para mejorar la producción de manufacturas con valor agregado.

#### Gráfico 4: I+D en relación al PBI de Uruguay

GRÁFICO 08

Gasto en I+D en relación al PBI. Comparativo, año 2012.

R&D expenditure as a percentage of GDP. Comparative, year 2012.



NOTAS: EL GASTO DE URUGUAY ES ESTIMADO. JAPÓN Y BRASIL CORRESPONDE A 2011. DATOS EXTRAÍDOS EL 27 DE NOVIEMBRE DE 2014.

FUENTE: URUGUAY: RELEVAMIENTO DE GASTO EN ACTIVIDADES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, ANII (2008 A 2012); IV ENCUESTA DE ACTIVIDADES DE INNOVACIÓN EN INDUSTRIA, INE-ANII (2007-2008) Y I ENCUESTA DE ACTIVIDADES DE INNOVACIÓN DE SERVICIOS, INE-ANII (2007-2008); COLOMBIA: ESPAÑA, CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y FINLANDIA: BANCO MUNDIAL; ARGENTINA: SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES DE CTI (IMINCYT); PARAGUAY: ESTADÍSTICAS E INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE PARAGUAY 2012; CHILE: PRINCIPALES INDICADORES CIENTÍFICOS DE LA ACTIVIDAD CIENTÍFICA CHILENA 2012; INFORME 2014: UNA MIRADA A 10 AÑOS, JAPÓN Y BRASIL: RICYT.

Fuente: ANII 2014

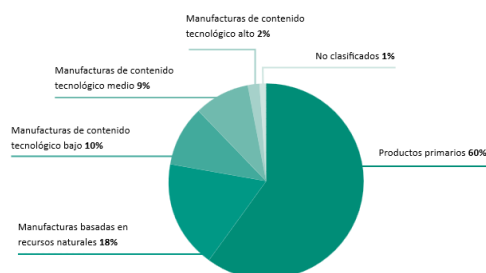
Desde otra percepción tecnológica del Uruguay, un grupo de investigadores Aboal, Cobas, Paolino, Siff, Rovira, et al. (2014), realizaron un trabajo para el Cinve-Cenit de manera de jerarquizar las oportunidades tecnológicas en los sectores que estarían más preparados o fertilizados para recibir apoyos privados o de políticas públicas en innovación. *“En este marco, los productos que exporta un país reflejan tanto sus dotaciones de factores como sus capacidades tecnológicas”*. El gasto público en Uruguay en Ciencia y Tecnología pasó de 0.02% del PBI en el 2005 a 0.34 en el 2013 (ver Gráfico 4).

#### Gráfico 5: Exportaciones según contenido tecnológico

GRÁFICO 05

Exportaciones según contenido tecnológico. Año 2013.

Exports by technological content. Year 2013.



FUENTE: ESTADÍSTICAS DE COMERCIO EXTERIOR, URUGUAY XXI.

El trabajo sostiene además que para lograr esos objetivos, entre otras cosas, el país apostó desde el 2005 a la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), a la definición e implantación de un Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el 2010 y a la implementación de un conjunto de medidas e instrumentos regionales y nacionales, para incentivar y promover las políticas en ciencia y tecnología. Dos ejemplos claves son la creación del Instituto Pasteur y del Parque Tecnológico de Pando.

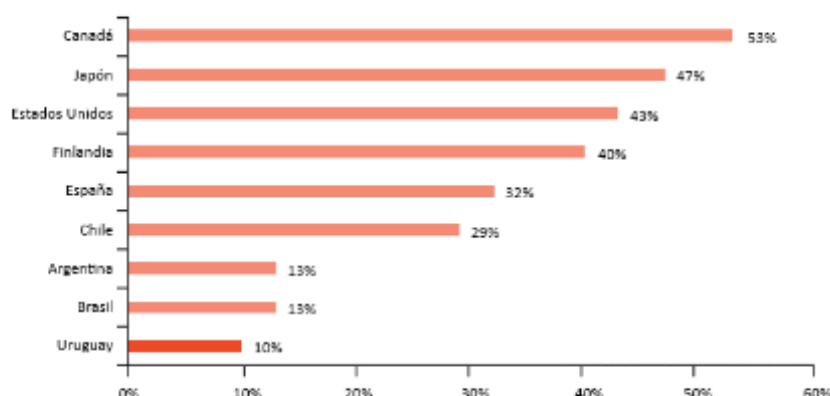
Como lo refleja el Gráfico 5, Uruguay no escapa la realidad global en materia de exportaciones. Con poco valor agregado, el país se encuadra con la gran mayoría de los países de América Latina, aunque sí marcando la diferencia desde el 2005 de manera sostenida para ir revirtiendo esa tendencia desde sus agencias, planes y estrategias como también ha incidido positivamente en cambiar las capacidades en otros indicadores, entre ellos el crecimiento en publicaciones de carácter académico y científico (Scopus, 2013).

Siguiendo en educación se encuentran indicadores alentadores, como la cantidad comparativa de egresados en la región en maestrías y otros no tan positivos, donde sólo el 10% de la población del Uruguay terminó la educación terciaria, comparativamente contra un 29% de Chile o un 43% de EEUU o 53% de Canadá.

**Gráfico 8: Porcentaje con educación terciaria en AL, 2012**

**Porcentaje de la población de 25 a 64 años que completó la educación terciaria. Comparativo, año 2012.**

*Percentage of the population from 25 to 64 years old who have completed tertiary education. Comparative, year 2012.*



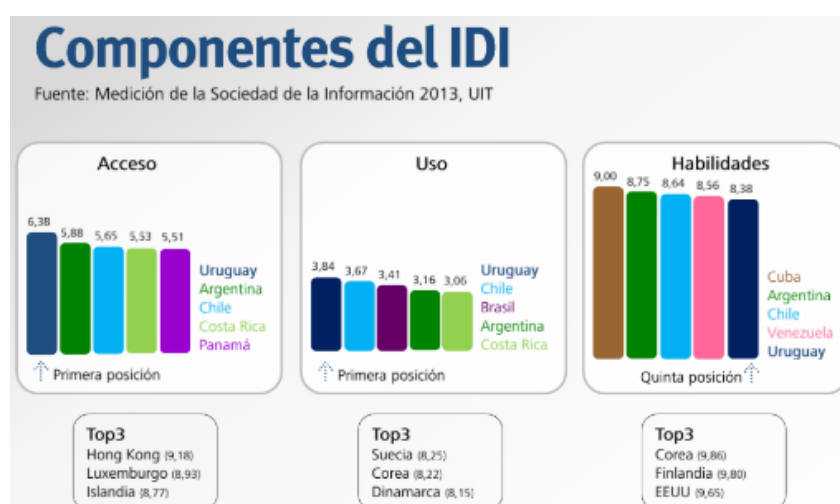
NOTAS: ARGENTINA CORRESPONDE A PERSONAS DE 25 AÑOS Y MÁS.  
CHILE CORRESPONDE A 2011.

FUENTE: URUGUAY: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LA ENCUESTA CONTINUA DE HOGARES, INE (2012).  
RESTO DE LOS PAÍSES: EDUCATION AT GLANCE, UNESCO (2013-2014).

Con el objetivo de apoyar la investigación referida a las TICs, Uruguay cuenta con el PTU “Plataforma Tecnológica Uruguay”, creada en el marco del proyecto CONECTA 2020<sup>38</sup> que luego pasó a denominarse Horizon2020, basado en la cooperación internacional y clave para UE.

En la Agenda Digital del Uruguay se encuentran políticas estratégicas, destinadas a reducir la brecha digital, y programas como el Plan Ceibal, que hicieron que Uruguay alcance ubicaciones destacadas en América en acceso y uso, estando más rezagados en cuanto a las habilidades en TICs, destacándose las capacidades instaladas en el 2013, donde el 54% de los hogares tenían computadora y 48%<sup>39</sup> conexión a Internet.

**Gráfico 9: Componentes IDI, ADU, Uruguay, 2013**



<sup>38</sup> Los objetivos del proyecto CONECTA 2020 consisten en:

Analizar las posibles áreas de cooperación entre Uruguay, Europa y otros países alrededor del área temática de las TICs y las aplicaciones de las TICs a los retos de la Sociedad.

Identificar los principales actores interesados para poner en marcha y ejecutar la Plataforma Tecnológica Uruguay (PTU), incluyendo representantes de las grandes empresas, las PYMES, los sectores académicos y el Gobierno.

Promover y apoyar la creación de Plataforma Tecnológica Uruguay (PTU), incluyendo la producción de los documentos de organización (Gobierno, Estructura, etc) y los documentos técnicos (Visión, Agenda Estratégica de Investigación), como herramientas para establecer la cooperación de I+D+i sostenible con Europa.

Contribuir a crear una estrategia para la cooperación UE-LatAm en el campo de las TICs y aplicaciones de las TICs a los retos de la Sociedad.

Servir de enlace con las Plataformas Tecnológicas Europeas existentes para fomentar la colaboración en proyectos de I+D+i entorno a los objetivos del H2020.

Difundir las potencialidades de cooperación entre Uruguay, LatAm y Europa en las TICs. [PtU.org.uy](http://PtU.org.uy)

<sup>39</sup> cada 100 habitantes

### **Indicadores Tecnológicos y el GE en Uruguay**

En índices tecnológicos Uruguay cuenta con indicadores auspiciosos y competitivos en la región referidos al GE en la última década, producto de inversiones sostenidas en políticas para lograr un Estado integrado digitalmente, que en palabras del Director Ejecutivo de la AGESIC Ing. José Clastornik<sup>40</sup> (2011), fundamenta parte de las razones por tener una agenda digital basada en planes que permitieron cimentar cuatro dimensiones estratégicas: **Tecnológica, Simplificación de Procesos, Normativa Regulatoria y Ciudadanía Digital.**

Tomando como referencia el informe de la Red de Administración Pública de Naciones Unidas (2014), Uruguay, junto con Chile, es uno de dos países en América mejor posicionado en “e-participation”. Esta sólo debajo de Netherlands y Korea en el Mundo. Es una nota a resaltar para un país emergente que se alinea en infraestructuras y estrategias tecnológicas al primer mundo. Otro índice propuesto que resume de alguna manera lo que se mencionó en secciones anteriores sobre las capacidades en capital humano, telecomunicaciones y servicios en línea, es el (EDGI) “Índice de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Gobierno Electrónico”, indicador utilizado para medir la capacidad que tienen los Estados en adoptar las TICs, para proveer los servicios públicos. Uruguay por primera vez supera a Chile y Argentina, ubicándose entre los primeros de América, sólo por debajo de Canadá y EEUU.

---

<sup>40</sup> El Ing. José Clastornik, se mantuvo en el cargo de Director Ejecutivo de la AGESIC en Uruguay desde sus comienzos hasta la fecha (2005-2015).

**Figura 11: Índice EGDÍ 2014**

Table 1.4. Top 20 countries in the Americas

| Country                            | Level of Income | EGDI   | 2014 Rank | 2012 Rank | Change in Rank |
|------------------------------------|-----------------|--------|-----------|-----------|----------------|
| Very High EGDÍ                     |                 |        |           |           |                |
| United States of America           | High            | 0.8748 | 7         | 5         | ↓ 2            |
| Canada                             | High            | 0.8418 | 11        | 11        | -              |
| High EGDÍ                          |                 |        |           |           |                |
| Uruguay                            | High            | 0.7420 | 26        | 50        | ↑ 24           |
| Chile                              | High            | 0.7122 | 33        | 39        | ↑ 6            |
| Argentina                          | Upper Middle    | 0.6306 | 46        | 56        | ↑ 10           |
| Colombia                           | Upper Middle    | 0.6173 | 50        | 43        | ↓ 7            |
| Costa Rica                         | Upper Middle    | 0.6061 | 54        | 77        | ↑ 23           |
| Brazil                             | Upper Middle    | 0.6008 | 57        | 59        | ↑ 2            |
| Barbados                           | High            | 0.5933 | 59        | 44        | ↓ 15           |
| Antigua and Barbuda                | High            | 0.5927 | 60        | 49        | ↓ 11           |
| Mexico                             | Upper Middle    | 0.5733 | 63        | 55        | ↓ 8            |
| Venezuela (Bolivarian Republic of) | Upper Middle    | 0.5564 | 67        | 71        | ↑ 4            |
| Peru                               | Upper Middle    | 0.5435 | 72        | 82        | ↑ 10           |
| Panama                             | Upper Middle    | 0.5242 | 77        | 66        | ↓ 11           |
| Grenada                            | Upper Middle    | 0.5220 | 78        | 75        | ↓ 3            |
| Ecuador                            | Upper Middle    | 0.5053 | 83        | 102       | ↑ 19           |
| Middle EGDÍ                        |                 |        |           |           |                |
| El Salvador                        | Lower Middle    | 0.4989 | 88        | 74        | ↓ 14           |
| Saint Kitts and Nevis              | High            | 0.4980 | 90        | 81        | ↓ 9            |
| Trinidad and Tobago                | High            | 0.4932 | 91        | 67        | ↓ 24           |
| Bahamas                            | High            | 0.4900 | 92        | 65        | ↓ 27           |
| Regional Average                   |                 | 0.5074 |           |           |                |
| World Average                      |                 | 0.4712 |           |           |                |

El informe<sup>41</sup> destaca como fortaleza el avance en las posiciones del ranking y el futuro crecimiento del GE en los casos de Uruguay y Colombia, destacando en el primero, la creación de la AGESIC y en el segundo el Centro de Innovación para el Desarrollo del Gobierno Electrónico de Colombia, creado a través de la UNDESA y el UNDP en el 2013, siendo ambas plataformas claves para lograr esos indicadores y prometer anuncios alentadores.

<sup>41</sup> <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>

### Capítulo 3. GE y planificación estratégica en los gobiernos departamentales

#### 3.1. Evolución del GE

Procurando definir el GE, enmarcado en un período de diez años y en materia de tecnologías, es preciso repasar y actualizar las referencias bibliográficas. Buscamos por un lado examinar definiciones que están en proceso de desarrollo o implantación en los gobiernos, y por otro, visualizar nacimientos de nuevos conceptos en el ámbito de SIC con relación a la nueva gestión pública (Narbondo & Ramos, 2003; Welp, 2007; Criado, 2009; Narbondo, 2014).

Cuando se iniciaba la investigación, en el año 2006, se formulaban preguntas sobre el tratamiento que deberían seguir las administraciones del nuevo siglo XXI, para afrontar desafíos vinculados al paradigma que generaban los procesos de reforma y así adoptar las administraciones electrónicas y digitales. Se hablaba de las reformas frente al concepto de las nuevas tecnologías y comunicaciones (TICs) dentro de la hoy llamada sociedad de la información y el conocimiento (Castells, 1999, 2002).

Aprovechando el análisis de Saroka (2002) para repasar la evolución de los sistemas de información en las organizaciones, se observaba cómo los sistemas tradicionales orientados a la función pasaron a centrarse en procesos. Pasaron de estar focalizados en la propia gestión y accesibles para usuarios internos, a focalizarse y ser accedidos por la relación interna-externa de los usuarios hoy llamados ciudadanos.

Los sistemas de información y las comunicaciones en las organizaciones públicas uruguayas, podría decirse adoptaron un modelo *top down*<sup>42</sup>, en la historia y hasta en la actualidad, con una amplia diversidad de proveedores y maduración de lo que fueron los sistemas implementados en gestión (operativos) y en menor medida los estratégicos (BI, ERP).

---

<sup>42</sup> las entidades de los Gobiernos implementan procesos de modernización siguiendo un enfoque desde lo (nacional-departamental-local) y a su vez, dentro de lo nacional (entes, ministerios, otros organismos), luego gobiernos departamentales

El estado actual de las administraciones (nacionales y departamentales) está centrado aún en terminar de sistematizar los niveles operativos (cobros y pagos, compras estatales). Los niveles tácticos (planificación de estados financieros integrados, contratación de RRHH), quedan aún por resolver al nivel estratégico.

Para acercarse y comenzar a describir al GE, desde el ámbito de la gobernabilidad electrónica (*gobernanza*), se habla de organizaciones que deberán generar transformaciones e interconexiones en sus administraciones, distinguiendo dos escenarios visibles: uno habilitado para proveer de servicios principalmente a los usuarios internos (*back office*), que se le llama administración electrónica, y otra cara externa pensada para gestionar servicios a todos aquellos que tengan acceso (*front office*), que se le llaman servicios electrónicos.

*Los conceptos “whole-of-government” y “one-stop service provision” se focalizan en la integración y gestión del “back office”. Conceptualmente apuntan a la misma tendencia: la transformación de las operaciones del Gobierno, desde una aproximación departamentalizada, hacia una estructura moderna que pone a los usuarios (ciudadanos) primero. (Clastorlnik, 2011).*

*Ejemplos en Uruguay: La constancia de Partida de Nacimiento y el Registro de Proveedores el Estado*

Una vez definida e instalada la arquitectura interna digital, se procede a transformar o modificar los servicios actuales en electrónicos, etapa de acceso público denominada servicios electrónicos, donde acceden aquellos que interactúan con el gobierno (tanto públicos como privados). El resultado final, es lo que llamamos *gobierno digital*.

En vista de lo anterior, ahora se verá la opinión de otros autores e incluso desde otra óptica, sobre como tratan de distinguir o separar los dos conceptos o realidades diferentes “administración-e y gobierno-e”, citando la definición de gobierno digital propuesta por Olivero y definida por Prince (2002) que dice:

*“Por una parte, la administración digital es la aplicación de Internet y las tecnologías de la información y telecomunicaciones (TICs) a las áreas, actividades y procesos del Estado, asimilando a una organización de cualquier tipo, como puede ser una empresa de gran tamaño. En esta categoría se incluirían no sólo las actividades intra-estatales, sino también sus relaciones con otras organizaciones (públicas o privadas) o con los mismos ciudadanos. Pero, por otra parte, por GE se entiende la aplicación de tales tecnologías a la participación ciudadana en los asuntos públicos, es decir a las actividades políticas de los distintos niveles de Gobierno en su relación con los gobernados (voto electrónico)”.*

Figura 14: Gobierno electrónico y abierto



Fuente: Jolías & Prince (2013) sobre la base de Yu y Robinson

Finalmente, Jolías & Prince (2013) se refieren al GE como al “uso extensivo, intensivo y estratégico de las TICs para mejorar y hacer más eficientes los procesos del gobierno y la administración pública en cualquier nivel, tanto para su uso interno como en su relación con otros niveles o áreas de la misma, así como con los administrados (ciudadanos y organizaciones)”, términos coincidentes con la misión de la AGESIC , según cuadro.

Cuadro 26: Misión AGESIC

Impulsar el avance de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, promoviendo que los ciudadanos, las empresas y el Gobierno realicen el mejor uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, transformando la gestión del Estado, aumentando la competitividad industrial así como la creación de empleos calificados, con el objetivo de lograr una sociedad más equitativa, integradora y democrática.

Se aprecia en el gráfico de Jolías y Prince (2013), el surgimiento del concepto denominado *gobierno abierto* alineado al fortalecimiento democrático, que surge por la carencia que existía de información en la mayoría de los gobiernos y el derecho de acceder a la información que el GE tradicional no suministraba. A su vez, se podría dedicar otro trabajo, para describir cómo ha venido evolucionando el concepto y la definición del GE que hoy son analizadas en ámbitos académicos como: el *gobierno inteligente* o el *gobierno 2.0*. o Innovación Pública, pero que en



definitiva todas se alinean en generar servicios públicos por medios digitales, más democráticos, eficientes y transparentes (Pando & Poggi, 2014; Jiménez & Gascó, 2012).

Según el estudio de Naser & Concha (2012), Uruguay en el 2010 fue el primer país de la región en ofrecer una plataforma de datos abiertos (disponibilidad y acceso; reutilización y redistribución; participación universal)<sup>43</sup>, denominada [www.datos.gub.uy](http://www.datos.gub.uy), un trabajo que se había iniciado desde la Intendencia de Montevideo con premios en Achiet “Ciudades Digitales”<sup>44</sup>, y otros proyectos con la participación del gobierno nacional, citando “a dónde van nuestros impuestos”<sup>45</sup>. Estas iniciativas surgen de compromisos asumidos por los países de la región donde acuerdan y fijan principios a cumplir en - transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas entre otros -, mediante un plan de acción presentado en una cumbre de Brasilia en el 2012<sup>46</sup>.

### 3.2. La evolución de los planes y la planificación estratégica del GE

En el transcurso de esta investigación se ha hecho referencia a una parte significativa del inicio y posterior avance de las tecnologías de la información en los Estados. Específicamente, lo que surge de las Cumbres internacionales cuando se firman acuerdos que luego son incorporados por la adopción e isomorfismo en las agendas nacionales, planes y políticas públicas, por medio de las agencias instaladas o los organismos encargados de implementar el GE, en los países de la región.

Es preciso aclarar que el cambio tecnológico conduce a una visión más amplia, que abarque desde la institucionalización de las Agencias en GE. Dichas agencias lideren los proyectos para asistir técnicamente desde los diagnósticos de madurez del GE, el rediseño de procesos y los cambios organizacionales requeridos para lograr la gobernabilidad de las tecnologías, que

---

<sup>43</sup> Guía básica de apertura y reutilización. Datos Abiertos de Gobierno. Versión 1.0. AGESIC. 2012.

<sup>44</sup> <http://www.ahciet.net/index.php/noticias/noticias-ahciet/item/528-conozca-el-proyecto-montevideo-abierto-ganador-de-uno-de-los-premios-ahciet-ciudades-digitales-2014>

<sup>45</sup> <http://agev.opp.gub.uy/advni/#/~/-cr-dito-total-2015>

<sup>46</sup> <http://www.opengovpartnership.org/> En la 66a. asamblea de las Naciones Unidas (2011) se propone el abordaje del GA, mediante iniciativa liderada por EEUU y Brasil y 46 países, siendo diez de la región de AL que se comprometen mediante planes de acción a presentar en Brasilia 2012.

aseguren luego estar alienadas con las estrategias de los planes directores de GE y las agendas nacionales.

Repasando brevemente un hecho histórico en Uruguay se refiere al primer gobierno del Presidente Tabaré Vázquez cuando anunciaba a fines del 2006 que la Reforma del Estado era “la madre de todas las reformas” y apuntaba a redimensionar el mismo en función de los objetivos estratégicos definidos por el gobierno, estando entre ellos, la incorporación de las TICs y el GE a la gestión para entre otras cosas, lograr participación ciudadana y descentralización de los recursos públicos (Chasquetti, 2007).

Como producto de la reforma, Uruguay seguía avanzando hacia un Estado Desarrollista, donde las características más dispares estaban en el papel central del gobierno para definir el plan y la estrategia de desarrollo, aplicando políticas, incentivos y también regulando el mercado, como sucedió en los países asiáticos desarrollistas. El informe del Banco Mundial del 1997 recomendaba a los países en desarrollo que el Estado Neoliberal debía fortalecer las Instituciones mediante normas que proporcionaran bienes y servicios públicos de manera eficaz.

#### **Cuadro 27: Estados Desarrollistas**

*Los Estados desarrollistas han sido caracterizados como Estados con capacidad estratégica que lograron definir un modelo de inserción internacional basados en un fuerte consenso político (crecimiento económico considerado como una prioridad de interés nacional), a través de las agencias del Gobierno (o un organismo clave), con una burocracia altamente cualificada de extracción meritocrática. Zurbriggen & Travieso, 2014.*

Para continuar comprendiendo el motivo del surgimiento de las agencias y planes, y la construcción de un aparato estatal eficiente y eficaz (Narbondo, 2014), el Programa del FA “madre de las políticas de Gobierno”, proyectaba caracterizar estrategias desarrollistas con cambios graduales y a largo plazo al modelo neoliberal, marcando dos tendencias en los cuadros de mando y militantes políticos que mantiene el debate hasta la fecha.

En la actualidad se aprecia como la gran mayoría de los países de la región cuentan con sus agencias y agendas en GE, aunque sólo dos han logrado alcanzar niveles comparativos a los europeos en desarrollo del GE (ranking ISD). Este hecho valida el seguimiento de la teoría de Alejandro Barros (2014), basada la idea de que antes de implementar una estrategia en GE, hay que hacer foco en fortalecer la institucionalidad y luego en definir la agenda tomando en cuenta:

- *Falta de una mirada de largo plazo, pero que debe tener metas e hitos de corto plazo*
- *Poca capacidad de articular y coordinar acciones de carácter transversal en el Estado*
- *Ausencia de respaldo político al más alto nivel, ya que son muchas las resistencias a vencer, "para hacer esta tortilla, hay que romper huevos"*
- *Presupuesto no acorde con la tarea, un buen benchmark es mirar las economías de la OCDE y ver cuánto en términos porcentuales gastan en estas materias. Además dado que la tarea es de largo plazo dar ciertas garantías de disponibilidad de recursos*
- *No vincular el desarrollo digital a políticas públicas emblemáticas, inclusión, derechos fundamentales, desarrollo económico, modernización del estado, etc.*

A principios del 2000, los Estados comienzan a planificar sus agendas en GE (Valenti, 2004), encontrándose en los países e instituciones la falta de preparación para aplicar efectivamente las estrategias reformistas (Bañón, 1997), o las dificultades que padecieron para lograr adoptar el tratamiento de las TICs bajo “recetas generales” impulsadas por los organismos internacionales (Gascó, 2002).

En Uruguay se puede retraer aún más en la historia para hablar sobre planes y propuestas reformistas, llegando al trabajo desarrollista de la CIDE<sup>47</sup>, denominado “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974”, abreviado PNDES e inspirado en el paradigma Cepalino nombrado así por la CEPAL, un “plan libro” que en su gran mayoría fracasó – casi no llegó a implementarse – al igual que en los demás países de América Latina (Garcé, 2011). Los

---

<sup>47</sup> La Secretaría Técnica de la CIDE se instaló en el MEF, liderada por Enrique Iglesias, con apoyo técnico de OEA, BID y CEPAL. Iglesias lidera el grupo de expertos uruguayos y Angel Monti, el GAP, Grupo Asesor de Planeamiento, integrado por expertos en planeamiento extranjeros.

factores exógenos que llevaron el país hacia el escenario Keynesiano o al Cepalino emergieron de la crisis 1929 y de la crisis del petróleo entre otras. Estos condujeron a que los mercados se entendieran como reguladores para el desarrollo y son comprendidos por investigadores como factores que inciden en las reformas del estado uruguayo (Filgueira, Garcé, Ramos, & Yaffé, 2003).

#### Cuadro 28: La CIDE y la Planificación en Uruguay

##### **Lo positivo**

*Celia Barbato ha dicho que, gracias a la CIDE, Uruguay “se descubrió a sí mismo”. Sobre la base de esta información, y gracias a la activa participación de expertos extranjeros, algunas disciplinas sociales se fortalecieron rápidamente. El caso más notorio es el de la economía.*

*En segundo lugar, la experiencia de la CIDE facilitó la creación de vínculos más estrechos entre la creciente comunidad de economistas nacionales y el exterior. Por ejemplo, Astori, Couriel y Zerbino fueron a perfeccionar sus conocimientos en técnicas de planificación en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de Chile, hacia fines de los años 1970. Finalmente, durante estos años y gracias al prestigio del trabajo realizado por la CIDE, creció fuertemente el interés de la sociedad uruguaya en el estudio de los problemas económicos. Como en otros países, los economistas fueron las “estrellas de la crisis”*

##### **Lo negativo**

*El plan-libro, en Uruguay, como en los demás países de América Latina fracasó. El PNDES fue aprobado formalmente pero nunca fue implementado in totum, como el complejo mecanismo de relojería que quiso ser.*

Fuente: Autor en base Barbato citado por Garcé, 2002

Retomando el riesgo de la no planificación en GE, se citarán autores como Barros (2012) y Pareja (2015) quienes reflejan sobre el reciente caso Obamacare o el Affordable Care Act<sup>48</sup>, la mayor reforma del sistema de salud en los EEUU de los últimos 50 años. Por falta de planificación en IT, se falló en la implantación del sistema informático. Como consecuencia, se duplicó el presupuesto inicial del entorno de 400 millones de dólares. Una de las acciones para corregir el desastre, fue la creación de la US Digital Service<sup>49</sup> – oficina dentro de la casa blanca inspirada en el ejemplo británico del Government Digital Service. En conjunto con la Agencia 18F<sup>50</sup>, el Digital Service apoyará los distintos departamentos y oficinas orientadas hacia los servicios del GE.

<sup>48</sup> HealthCare.gov es el sistema de información a través del cual se gestiona el nuevo sistema de salud americano.

<sup>49</sup> <https://www.whitehouse.gov/digital/united-states-digital-service>

<sup>50</sup> <https://18f.gsa.gov/>

Ezra Klein: Your view is that HealthCare.Gov is symptomatic of larger problems in the way government manages IT and procurement. What do you mean by that?

Clay Johnson<sup>51</sup>: Computer World yesterday came out with a report that took the last 10 years worth of IT procurements that are greater than \$10 million and showed that 96 percent of them fail. They come in over budget, or vastly too late, or they don't work at all. To me, if you're going to spend a whole bunch of money on a process with a 96% failure rate, it pretty much guarantees it won't work out that well. This just isn't something we're very good at. And HealthCare.gov is a symptom of that overall problem.

<http://www.washingtonpost.com/news/wonkblog/wp/2013/10/22/the-lessons-of-healthcare-gov-stretch-far-beyond-obamacare/>

Barros (2013) citando Gauld & Goldfinch (2006) analiza antecedentes similares, relacionados con fracasos de proyectos de TI también en el área de la salud, en este caso de Nueva Zelandia. Apoyándose en Gauld & Goldfinch autores de “Dangerous Enthusiasms (entusiasmos peligrosos)”, detalla ciertos rasgos o patologías, “entusiasmos”, que provocan pérdidas en la visión real del ecosistema en GE (Ibarra, 2007) por la inexistencia de un plan estratégico de sistemas (Saroka, 2009). Estas patologías también tienen origen en la obsesión tecnológica y terminan siendo factores que sufren los responsables de TI a la hora de incorporar las tecnologías en sus organizaciones (Patel, Hemant & Jacobson, 2008).

Varios organismos internacionales (PNUD, 2008; OECD, 2001) y referentes en GE como Richard Heeks (2003), analizan otras variables que llevaron a que un 85%<sup>52</sup> de los proyectos desarrollados en una muestra de países subdesarrollados se conviertan en fracasos. En general los agrupan en tres categorías: **total failure; partial failure; success**. Esto en parte se debe a una ausencia de análisis de riesgos y costos durante la fase de definición de los mismos (Bieito, 2011; KPMG, 2013; Bwalya, 2012).

---

<sup>51</sup> “Clay Johnson is founder and CEO of the Department of Better Technology and the author of an e-book on modernizing the federal government's procurement process. He was also a founder of Blue State Digital, which powered much of the technology behind Barack Obama's 2008 campaign. And he's had some strong words for HealthCare.Gov. We spoke this morning, and an edited transcript of our conversation follows. By Ezra Klein October 22, 2013 (WP, EEUU)”.

<sup>52</sup> Orrego, C. ( 2002). “No hay que olvidar el famoso informe de Todd Ramsey, el encargado mundial del área de Gobierno de IBM, que demostraba que el 85% de los proyectos gubernamentales demuestran algún grado de fracaso”.

Heeks (2006), Heeks & Santos (2009) y Stanforth (2010) aconsejan a los responsables de los proyectos-e que investiguen más allá del benchmarking aplicado a varias reformas que se llevan a cabo la mayoría de los países. Este proceso se hace con el fin de identificar las decisiones que serán importante a tomar para lograr la construcción de nuevos escenarios-e y agencias (Anexo 3.5). A través de planes y métodos (ej. *Modularity/Incrementalism*) buscan informar, consensuar e integrar, mediante las redes, las políticas-e públicas de las distintas instituciones y participantes que integran una comunidad o sociedad informacional (Castells, 2001).

Ester Kaufman (2013) aconseja “reformular la arquitectura administrativa y de servicio” entre lo público y lo privado, con el fin de desarrollar un proyecto en GE lo más integral y participativo posible, hasta llegar a la co-producción de servicios públicos en apps con datos abiertos. Utilizando de esta forma todo el potencial que conlleva el uso intensivo de las TICs en beneficio de la sociedad. Buscar un modelo tecnológico y asociativo<sup>53</sup> que lleve a transitar constructiva y participativamente un proceso de cambio, con apoyo de la mayor cantidad de actores comunitarios: Poder Legislativo, partidos políticos, movimientos sociales y la ciudadanía en general. Callon (1986), Latour (1986) definen lo anterior como la teoría del actor-red (ANT), un enfoque constructivista, cuya actividad consiste en entrelazar elementos heterogéneos durante un cierto período de tiempo, donde intervienen mecanismos de simplificación y yuxtaposición (Castells, 1998).

### 3.3. Falta de planes y planificación estratégica a nivel departamental

Partiendo de la ausencia de planes estratégicos<sup>54</sup> en el GE departamental del Uruguay (Bieito, 2008, 2011), se explora hasta dónde los gobiernos subnacionales utilizarían planes similares que pudieran reflejar la adopción de las TICs, encontrando en el trabajo de Van Dam & Larriq (2010), que de un total de 19 departamentos, 16 no poseían una Estrategia o Plan de Desarrollo Departamental. El estudio revela otros datos significativos:

---

<sup>53</sup> El Gobierno no es el centro de la red. Es sólo su coordinador más fuerte. Kaufman (2005).

<sup>54</sup> La inexistencia de un plan estratégico de sistemas que permita fundamentar las solicitudes de apoyo a la dirección y asignar prioridades a la satisfacción de las necesidades de los usuarios. (Saroka, 2007, 139p)

- Existen grandes diferencias entre las intendencias en lo que refiere a RRHH profesionales dedicados al área de Promoción y Desarrollo, encontrándose por ejemplo en Montevideo con 28 Técnicos, en tanto en otras intendencias sólo hay 2 profesionales. Con relación a los perfiles, sólo el 9% son Economistas, predominando Técnicos e Ingenieros Agrónomos.
- Sólo un 29% de los Técnicos tiene conocimientos relacionados con la formulación y el ciclo de proyectos y a pesar de que 4 departamentos afirmaron no contar con un equipo para formular un plan, 5 departamentos sí tuvieran apoyo externo lo harían.
- El 72% de los departamentos menciona que el grado de cooperación interdepartamental es básico (50%), o pobre (22%), diferenciándose de esos porcentajes la zona metropolitana de Montevideo, San José y Canelones, quienes mantienen una mejor coordinación.

Respecto a la descentralización y cooperación entre los gobiernos nacionales y departamentales, e intentando encontrar un equilibrio entre lo central-local que el centralismo no ha permitido, Barreiro y Rebollo (2009) recomiendan además del fortalecimiento Institucional, el desarrollo de capacidades estratégicas en todos los niveles del gobierno para asumir un verdadero cambio en el proceso de la reforma asociada a la descentralización política y territorial de los gobiernos (Falleti, 2013).

Siguiendo esta línea, un libro editado por Pando & Walter (2014), y por otro lado los autores Cardona, Purrua, & Saenz (2009) y Cardona, Wong, & Cortés (2014), presentan análisis de los desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en el ámbito público con relación a la utilización de las TI<sup>55</sup>, reconociendo la heterogeneidad amplia y diversa en la oferta de servicios electrónicos tanto en el ámbito nacional como subnacional e internacional. Se observan luces y sombras en los Estados de la América Latina, respecto al avance y la maduración del GE. De manera personalizada los se han apoyado en sus propias agencias nacionales, generando islas, con descoordinaciones en la información, dificultades de interoperabilidad y baja práctica en el uso de estándares. Estos son algunas de las características que menciona el libro de Criado, Gascó, y Jiménez (2011). En el ámbito europeo, Criado (2012) menciona (Anexo 2.9) un modelo para interpretar la Agenda Digital Europea relacionado con la estrategia de interoperabilidad.

---

<sup>55</sup> El utilizar las TI (denominada genéricamente como GE), implica alterar el equilibrio del poder existente en las administraciones públicas. “..tiene una ineludible dimensión política-institucional, en la medida que significa modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos y reasignar partidas presupuestarias entre otra cuestiones” (Pando, 2014).

**Cuadro 29: Rol de Organismos Rectores de TI**

“..Para transitar este camino hacia una mayor y mejor utilización de TI, y sostener el esfuerzo inter-temporalmente, resulta clave el rol de los organismos rectores (figura 27) en materia de TI (Pando, 2008).

Orientados a la definición de una secuencia o plan temporal de acciones viable política y técnicamente, con objetivos factibles e indicadores pertinentes, operando bajo condiciones de “flexibilidad estratégica” la responsabilidad de los organismos rectores es constituirse en el nódulo de un sistema de coordinación que asegure coherencia y complementariedad con los organismos y sus acciones”.

Fuente: Pando, 2014

La ausencia de estrategias en políticas con “*fundamentación compleja*” (Rivoir, 2013), donde se incluían dimensiones – organizacionales, políticas y tecnológicas entre otras, ocasionó en Uruguay el fracaso de iniciativas que intentaban interconectar sistemas informáticos de distintos organismos, destacándose la ausencia inicial de una estrategia que adelantará los problemas y dificultades, minimizando así los riesgos y variables que se deberían tener en cuenta para implementar un plan en IT (Heeks, 2006).

En resumen, desde la yuxtaposición entre políticas, políticos/técnicos y gobierno, se encuentran indicadores de un Uruguay que no está en igualdad ni en condiciones territoriales ni en capacidades departamentales para competir por recursos nacionales o externos. No esta tampoco posicionado para adoptar propuestas públicas sin asistencia técnica previa, o previo fortalecimiento de sus equipos profesionales departamentales, en herramientas dedicadas a la formulación de planes y proyectos estratégicos.

*“ Michael Porter, el conocido especialista en temas estratégicos, sostiene: “El administrador de recursos informáticos es una nueva especie. Ya no se trata de un especialista en sistemas que controla la tecnología informática de un modo muy especializado y separado del resto de la organización. Ahora es un gerente que cruza toda la organización. Por ello, el administrador de recursos informáticos es, cada vez más, un hombre de negocios y no un técnico. Debe tener una visión holística de la firma. Por eso, hay una creciente tendencia a que los hombres de sistemas sean graduados de escuelas de administración, y esto se irá enfatizando más aún.” (Saroka, 2002, p. 144)*



En tanto hoy han surgido nuevos paradigmas que incrementan aún más el uso de herramientas de apoyo a la toma de decisiones estratégicas y de planeamiento para resolver temas como: open data, big data, nube o virtualización (Peres, 2014). - que generan en algunos casos ahorros y cambian las formas del trabajo, en el caso de la coproducción de servicios en apps públicas (Kaufman, 2013).

El GE continúa presentando desafíos en las administraciones del Estado. Estos desafíos presentan nuevas oportunidades para fomentar el estudio y la investigación de la planificación estratégica para así avanzar y profundizar sobre diferentes áreas: los impactos económicos que viene ocasionando la sistematización de compras estatales o lo que será proyectar la construcción de ciudades digitales e inteligentes en el ecosistema de la Industria 4.0<sup>56</sup>. Rosales y Herreros (2014) analizan los impactos en la economía mundial<sup>57</sup> de las nuevas tecnologías desde la perspectiva de la CEPAL para "la Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas.". En el Cuadro 31, y en la misma línea, Anderl (2015) informa cómo estas tecnologías comenzaron a transformar las organizaciones y los países.

---


<sup>56</sup> Alemania lanza la plataforma para la Industria 4.0. "Internet de las cosas".

<sup>57</sup> *"Se prevé que cuatro grupos de tecnologías tendrán una influencia particularmente destacada en la economía y la sociedad mundiales hacia 2030: las TIC, las tecnologías de automatización y fabricación avanzada, las ligadas a la energía y los recursos naturales, y las de la salud"* Rosales, V., and Sebastián Herreros (2014)




Cuadro 31: Internet de las Cosas, Industria 4.0

## Industrie 4.0: Internet technologies

### Internet of Things, Services and Data



TECHNISCHE  
UNIVERSITÄT  
DARMSTADT

|                                   |   |  |
|-----------------------------------|---|--|
| <b>Internet of Things (IoT)</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Communicating objects based on internet technologies</li> <li>Detection and identification using IPv6-addresses (128 bit address space)</li> </ul> <p style="margin: 0;">Advantages:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Detection, identification and location of physical objects</li> <li>Communication through connectivity</li> </ul> <p style="text-align: right; margin: 0;">➤ <b>Every physical object might be equipped with an IPv6-address</b></p> |   |
| <b>Internet of Services (IoS)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>New approach to provide internet based services</li> <li>Concepts for product specific services on demand, knowledge provision and services for controlling product behaviour</li> <li>Interaction between people, machines and systems to improve added value</li> </ul> <p style="text-align: right; margin: 0;">➤ <b>Service based added value processes</b></p>  |   |
| <b>Internet of Data (IoD)</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Data is managed and shared using internet technologies</li> <li>Cyber-physical systems are producing big data</li> <li>Fundamental prerequisite: Development of a holistic security and safety culture</li> </ul> <p style="margin: 0;">→ establish sustainable trusted environments</p> <p style="text-align: right; margin: 0;">➤ <b>Manage big data: integrate product and production data</b></p>  |  |

January 20, 2015 | Mechanical Engineering | Department of Computer Integrated Design | Prof. Dr.-Ing. R. Anderl | 15

Fuente: Anderl, 2015

En resumen, la revisión bibliográfica facilita un acercamiento al problema de la investigación, comprobando la ausencia de estudios empíricos que demuestren el avance y utilización de planes estratégicos en GE departamental en el Uruguay (Bieito, M., 2006, 2008, 2011). Esto da lugar a ciertos ejes temáticos surgidos como problemas y también oportunidades que justifican la investigación.

Uruguay cuenta hace una década con agencias especializadas en el tratamiento del GE (AGESIC, ACCE), que además de posicionarlo en lugares privilegiados en América Latina y el mundo, le ha permitido desarrollar modelos de gestión para la adopción del GE que ameritan estudios e investigaciones para explorar empíricamente sus primeras experiencias, metodologías y estrategias. EEUU, según Naser & Concha (2011), cuenta con la Federal CIO Council (Anexo 2.7), como el principal órgano inter-agencia para mejorar los procedimientos, estándares y políticas en la gestión de TI de los recursos de información de los estados federales.

El Plan Estratégico y la Agenda Digital del Uruguay del AGESIC, representan documentos metodológicos de cómo la agencia aborda los proyectos integradores en sistemas nacionales y departamentales. Surgen datos y elementos para comenzar con el análisis de un tratamiento que permita visualizar y comprender con más claridad la brecha existencial entre lo nacional y departamental en la evolución del GE.

La planificación, la confección de agendas, programas y proyectos, siguen apareciendo como temática de debate y foco central en las Cumbres y foros internacionales. Particularmente en América Latina, los países de la región acuden a estos foros y redes intentando luego institucionalizar las recomendaciones mediante políticas nacionales. El ejemplo más relevante a la presente tesis es el esfuerzo hacia la modernización de sus gestiones y los esfuerzos hacia la formalidad. A través de esto, se espera aumentar recaudaciones y así democratizar más servicios de calidad a los ciudadanos. Uruguay, en concordancia con las políticas del exterior, ya estaba en vía de la adopción de características y corrientes alineadas hacia la planificación estratégica. Esto se notaba en el último periodo de gobierno (2005-2010), particularmente relacionado con un renovado enfoque en resultados y en la creación de Instituciones especializadas para profundizar el desarrollo del tema.

El otro aporte clave y relevante de la tesis, es un análisis de las capacidades instaladas en los gobiernos departamentales en el Uruguay. Este análisis explora el grado de madurez de los gobiernos departamentales para planificar y adoptar las fases previstas en el modelo de adopción de las TICs propuesto por la AGESIC.

Examinamos en profundidad las principales barreras documentadas en la literatura de áreas relacionadas como desarrollo económico local, planificación estratégica y formulación de proyectos, donde Van Dam y Larriq (2010) proponen la urgencia e importancia de fortalecer técnicamente a la gran mayoría de los departamentos.

*“no tienen posibilidades reales ni de formular, ni de gerenciar, ni de absorber fondos significativos a los cuales “teóricamente” estén en condiciones de acceder”.*

*“Queda claro que los Departamentos de Uruguay no están en igualdad de condiciones para competir en forma equitativa por recursos nacionales o externos. Aquellos que*

*estén mejor equipados en términos de recursos humanos estarán siempre en posición privilegiada para competir por nuevos recursos”.*

La tesis concuerda con la opinión de Van Dam y Larriq y con otros autores (Rodríguez, Ramos, Freigedo) en su insistencia en la importancia de fortalecer a la gran mayoría de los Departamentos del país respecto a su capacidad técnica instalada. Esto no sólo apunta a la posibilidad de fomentar el desarrollo económico local, sino también la capacidad de llevar adelante esfuerzos serios de planificación estratégica y formulación de proyectos orientados a resultados. La importancia y la urgencia de desarrollar ambas áreas al nivel departamental, aparecen una y otra vez en las recomendaciones de organismos internacionales y del propio gobierno nacional.

## PARTE II. METODOLOGÍA Y PROPOSITO DE LA INVESTIGACIÓN

#### Capítulo 4. Problema de la investigación

La necesidad imperativa de mejorar las economías de los Estados de América Latina, apunta a mejorar la eficiencia y la estabilidad. En paralelo, la revolución de la SIC profundiza la democracia y transparencia de los mismos gobiernos, mientras provoca debates e impulsa consensos internacionales, regionales y nacionales en la definición de GE electrónico como política de estado, facilitando y agilizando la modernización y el desarrollo.

Como parte de esta modernización, los países de la región han desarrollado varias reformas administrativas y políticas institucionales en los últimos años. Estas reformas han incluido cambios en la prioridad que los países dan a las TICs, tanto como en el desarrollo de los primeros planes y agendas, y hasta la creación de agencias especializadas en la adopción de GE. Para los profesionales que han pasado décadas trabajando con los gobiernos departamentales (Rodríguez Miranda, Rodríguez, Cardadello) y visto en los indicadores el territorio sigue casi igual que hace una década atrás, algunos dicen que sigue casi plasmado en otro siglo, sin haber sido tocado por estos avances y reformas. El progreso a nivel nacional, detallado en los capítulos anteriores de la tesis, representa un contraste total con lo que departamental.

Vale repasar lo que hemos establecido en las primeras secciones de la tesis. Primero describimos cómo la incidencia de las cumbres y los organismos internacionales inciden en la definición de las agendas y las políticas públicas, llevando en muchos casos al establecimiento de los lineamientos de las estrategias y el acceso a fondos necesarios para solventar las reformas.

En segundo lugar explicamos como el surgimiento de las Agencias (AGESIC y ACCE, entre otros) ha sido clave y fundamental para la planificación y estrategias del GE, tanto como para colocar a Uruguay en los primeros lugares del GE en América, como para abrir la puerta a un estudio profundo de la metodología generada por la AGESIC. El modelo de madurez y desarrollo utilizado por la AGESIC para la planificación y la adopción del GE en el Estado, las agendas y planes, así como el tratamiento de los proyectos electrónicos, permitió corroborar la existencia de una metodología utilizada para definir las primeras fases y estrategias de un plan en GE,

donde las capacidades institucionales son una de las variables relevadas. Lo más relevante para nuestra tesis es poder comprender si este modelo se aplicará en el proceso de fomentar el avance digital en los gobiernos departamentales.

## Capítulo 5. Objetivos de investigación

El objetivo principal de la tesis es analizar cómo los gobiernos departamentales del Uruguay definen las principales estrategias en proyectos de gobierno electrónico y entender los obstáculos que han enfrentado a la hora de confeccionar sus planes. Se intenta de esta manera comprender la disparidad entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales en términos de sus avances en gobierno electrónico.

Incluidos en el objetivo principal, se encuentran varios objetivos específicos.

### 5.1. Objetivos específicos

1. Determinar el grado de avance de los gobiernos departamentales en el desarrollo de sus planes de gobierno electrónico para el periodo 2005-2015.
2. Examinar los procesos iniciales de elaboración de los planes. Se contemplará el tipo de líneas estratégicas que aparecen y se considerarán las bases sobre las cuales se elaboran. Específicamente nos interesa si se desarrollan desde buenas prácticas y/o normativas y estándares internacionales.
3. Analizar la integración de los programas de gobierno electrónico departamentales con el programa de gobierno electrónico y agenda digital nacional.
4. Descubrir las principales dificultades e impedimentos que han enfrentado los gobiernos departamentales al momento de desarrollar sus agendas de gobierno electrónico en este periodo.



## Capítulo 6. Preguntas de investigación

Se buscará responder a la siguiente línea de preguntas:

¿Cuáles son los planes en materia de gobierno electrónico en los gobiernos departamentales para el periodo 2005-2015?

¿Cuáles son las líneas estratégicas que predominan en los planes departamentales del Uruguay?

¿Sobre cuáles factores se desarrollan los planes; en particular, desde buenas prácticas y/o normativas y estándares internacionales?

¿Cómo ha incidido el surgimiento de AGESIC y otras agencias, en el desarrollo de los planes de gobierno electrónico departamentales?

¿Cuán integrados están los planes de gobierno electrónico departamentales con los nacionales?

¿Cuáles son los factores que retrasan o priorizan la definición de los planes de gobierno electrónico departamentales?

## Capítulo 7. Hipótesis de trabajo

### **Hipótesis I**

Los gobiernos departamentales en el Uruguay no utilizan planificación estratégica para elaborar sus programas de gobierno electrónico.

### **Hipótesis II**

La tendencia de los gobiernos departamentales en Uruguay es a desarrollar proyectos de gobierno electrónico aislados. Son principalmente esfuerzos fragmentados y basados en impulsos políticos esporádicos. Estos se desarrollan en base a buenas prácticas y presentan dificultades de interoperabilidad y sustentabilidad en el tiempo.

### **Hipótesis III**

Las políticas nacionales en TICs impulsadas por la Agencia Nacional (AGESIC), determinan y/o inciden en mayor grado en el surgimiento y desarrollo de proyectos de gobierno-e departamentales.

### **Hipótesis IV**

El lento desarrollo de los planes estratégicos en gobiernos electrónicos departamentales se debe principalmente a los siguientes factores: la falta de profesionalización (capital humano) institucional; baja prioridad política; ausencia de recursos económicos y tecnologías adecuadas; y limitaciones en las estructuras legales existentes.

## Capítulo 8. Metodología de la investigación

### 8.1. Plan y diseño metodológico

Se recurrió a una metodología cualitativa para la investigación de tesis, considerada la más apropiada para examinar la temática en cuestión. Por metodología cualitativa se entiende un proceso de investigación que, como establecen Taylor y Bogan (1987), utiliza un conjunto de técnicas para recoger datos que tiene, entre otras, las siguientes características: *produce datos descriptivos; es inductivo; en ella el investigador ve al escenario y los actores desde una perspectiva holística y no reducidos a simples variables; considera todas las perspectivas como valiosas*; y da énfasis a la validez de la investigación.

En el caso de esta tesis, la metodología involucró dos técnicas principales: entrevistas (en profundidad y en línea) y análisis de documentación. La siguiente sección se dedica a: justificar el uso de la metodología cualitativa para éste caso; explicar el proceso de elaboración de la investigación; delinear las técnicas utilizadas, y explicar el proceso analítico utilizado tanto por las entrevistas como por el análisis de documentación.

### 8.2. Justificación

La tesis aborda dos áreas de estudio emergentes en el Uruguay: el gobierno electrónico, y los procesos de modernización y planificación en el sector público. En ambas temáticas hay una base de información académica y de política pública muy limitada. Por otro lado, considerando que la investigación está interesada específicamente en la manifestación de estas dos áreas de estudio en el contexto de los gobiernos territoriales, hay todavía menos información disponible.

De modo que la investigación requiere metodologías que facilitan un entendimiento holístico y original del campo de estudio (Taylor & Bogan, 1987). La metodología cualitativa se consideró la más apta para este estudio dado que permite un entendimiento “desde adentro” y partiendo de un dialogo directo y en profundidad con los actores locales. Miles y Huberman

(1994) explican estas ventajas de la metodología cualitativa para este tipo de caso, refiriéndose a cómo la misma posiciona al investigador:

The researcher's role is to gain a "holistic" (systemic, encompassing, integrated) overview of the context under study: its logic, its arrangements, and its explicit and implicit rules. The research attempts to capture data on the perceptions of local actors "from the inside" through a process of deep attentiveness. (p.6)

Por otro lado, la flexibilidad (Valles, 1997) que caracteriza la metodología cualitativa y que permite un diseño metodológico evolutivo fue muy importante en este caso. Como se refiere más adelante en el documento de tesis, en las primeras fases de la investigación y en la formulación del proyecto, la laguna virtualmente total de literatura e información sobre gobierno electrónico departamental nos llevó a tener que formular y reformular varios de los objetivos. Fue necesario apoyarnos más en estudios sobre el estado del arte del gobierno electrónico nacional, considerando siempre su relación con lo territorial.

Esencialmente, partiendo de la noción de Valles (1997) sobre los estudios cualitativos y cuantitativos siendo un continuo y no polos opuestos, la presente investigación intenta utilizar la metodología cualitativa para establecer una base de estudio en esta área emergente y servir como punto de partida. Se espera que a medida que el campo del gobierno electrónico y la planificación en el Uruguay maduren, darán lugar a estudios de la naturaleza cuantitativa. Frente a la falta de estudios y literatura académica sobre gobierno electrónico departamental en el Uruguay y en América, nos fue importante emplear una metodología cualitativa para un estudio como el nuestro que intenta brindar una perspectiva explicativa o exploratoria a un fenómeno emergente.

Por último, la metodología cualitativa se valora por lo que Miles y Huberman (1994) describen como su local groundedness ya que los datos se recolectan en el lugar bajo estudio y prioriza la realidad vivida de ese contexto particular. Esta cualidad de la metodología cualitativa presenta ventajas significativas respecto al objetivo IV de la tesis: la examinación de las barreras a la planificación en los gobiernos departamentales. Las barreras y obstáculos a la planificación en el contexto uruguayo son factores no necesariamente evidentes que requieren un dialogo paciente con el contexto nacional para lograr identificarlos con precisión. Miles y Huberman

(1994) establecen que con el método cualitativo “the possibility for understanding latent, underlying or nonobvious issues is strong” (p. 10).

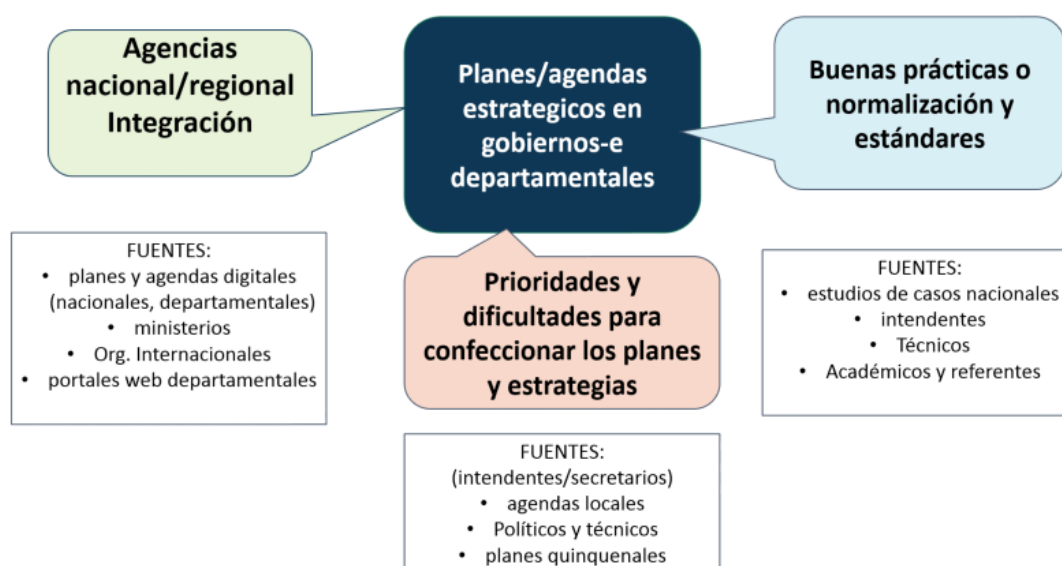
### 8.3. Elaboración de investigación y técnicas utilizadas

El proceso de desarrollar la tesis siguió el modelo establecido por Morse (1994) reproducido en Valles (1997, p.79) para establecer una lógica investigativa. Este proceso incluye las siguientes seis fases:

- 1) Fase de reflexión
  - 1.1 Identificación del tema y preguntas a investigar
  - 1.2 Identificación de perspectivas paradigmática
- 2) Fase de planeamiento
  - 2.1 Selección de un contexto
  - 2.2 Selección de una estrategia
  - 2.3 Preparación del investigador
  - 2.4 Escritura del proyecto
- 3) Fase de entrada
  - 3.1 Selección de informantes y casos
  - 3.2 Realización primeras entrevistas y observaciones
- 4) Fase de recogida productiva y análisis preliminar
- 5) Fase de salida del campo y análisis intenso
- 6) Fase de escritura

El diseño de la investigación previo al trabajo de campo, estuvo dedicado a las etapas de revisión de la literatura y la formulación – y re formulación - de las preguntas de investigación que fueron actualizadas. Esto nos permitió seleccionar las áreas por tema claves y el diseño de un mapa guía para obtener una primera aproximación a los informantes y por dónde buscar la información secundaria. El mapa guía esta presentado a continuación:

Figura 21: Mapa Guía Temas de Tesis



**Fuente: Autor**

Ahora repasaremos las dos técnicas cualitativas utilizadas en la investigación son: entrevistas y análisis de documentación.

La técnica de entrevistas en profundidad, en el contexto de la presente investigación, se entiende como un tipo de entrevista de carácter semiestructurada que “se dirige al aprendizaje sobre acontecimientos y actividades que no se pueden observar directamente... los interlocutores actúan como observadores del investigador, son sus ojos y oídos en el campo”. (Taylor y Bogan, 1987, p. 103). En el caso del presente estudio, los informantes elegidos fueron seleccionados por su expertise y experiencia particular, única y directa con las siguientes temáticas: gobierno territorial; agendas y programas nacionales y departamentales; gobierno electrónico; TIC's; reformas políticas y administrativas; planificación, en general, y planificación estratégica, en particular.

Para asegurar que el universo de posibles informantes contase con la representatividad adecuada nos basamos en Taylor y Bogan (1987) nuevamente quienes establecen que el investigador no necesariamente tiene que contar con un número x de entrevistados sino que

lo importante es “el potencial de cada “caso” (sic) para ayudar al investigador en el desarrollo de comprensiones teóricas sobre el área estudiada...” (p. 108).

Durante el 2014 se realizó la lista preliminar de perfiles y candidatos a ser entrevistados, acortando la misma a principios del 2015. Durante el proceso de realizar las entrevistas se mantuvo una lista abierta, dinámica y flexible. Agregamos y descartamos posibles informantes de antemano si consideramos por su perfil que carecían de conocimiento adecuado de la temática. Por otro lado, descartamos todavía otros por falta de respuesta o por dificultades de logística para efectivizar la entrevista.

La mayor parte del trabajo de campo se realizó entre abril y julio del 2015, donde se procedió a realizar los contactos telefónicos de la lista corta, y coordinar las primeras entrevistas que por la técnica de “bola de nieve” (Taylor y Bogan, 1987, p. 109), donde los propios entrevistados recomiendan nuevos candidatos.

Cuadro 60: Clasificación y Cantidad de Entrevistados en Profundidad

| Lugar de desempeño                     | Cantidad de entrevistados |
|--|---------------------------|
| Sector Público - Gobierno              | 19                        |
| Académicos                             | 3                         |
| Consultores externos para Intendencias | 3                         |
| Sector Privado – Consultores           | 5                         |
| <b>Total:</b>                          | <b>30</b>                 |

Según Fink (2000) al basar la investigación en la técnica de entrevistas en profundidad se logra conseguir datos de carácter denso. Como afirma el reconocido antropólogo Clifford Geertz (1983) hablando de su teoría de descripción densa: “La meta es llegar a grandes conclusiones partiendo de hechos pequeños pero de contextura muy densa.” Siguiendo esta línea, no es crucial tener un número alto de entrevistados sino que el investigador debería ser metódico en su abordaje y dedicar el tiempo necesario a cada entrevista y a para lograr una alta calidad de información. Fink explica:

since what is collected is in-depth information, it is believed that a researcher will need only a limited number of respondents. In fact a very large number of respondents can be expected to hinder the researcher’s ability to get “in-depth” and miss the opportunity of getting an understanding of each respondent (p.4)

Como se comentó anteriormente, en el caso de estudios cualitativos no hay un número específico, recomendado o prescrito de entrevistados para lograr una masa crítica, aunque reconocemos que el estudio se hubiera visto enriquecido por mayor representatividad de algunos actores y sectores. Puntualmente, la voz directa de los intendentes no se encuentra

presente. Esto se explica en mayor detalle en la sección de la tesis sobre limitaciones. Es oportuno precisar que dentro de la estrategia de segmentación de los entrevistados, como se podrá apreciar en la lista completa a continuación, se encuentran informantes claves que fueron seleccionados porque presentan múltiples especialidades, factor que no aumenta la totalidad pero sí la calidad de los entrevistados. Cabe destacar que se intentó buscar informantes que aparte de su expertise académico y profesional, o del alto grado de su cargo, cuentan con experiencia directa trabajando en los Gobiernos Departamentales. De esta forma se apostó a un conocimiento directo, práctico y no exclusivamente teórico, de la realidad territorial en el Uruguay.

**Cuadro 30: Lista de Entrevistados en Profundidad**

| Código | Area               | Institución              | Especialidad  |
|--------|--------------------|--------------------------|---|
| E1     | academia           | ICP                      | Partidos políticos y reformas                       |
| E2     | academia           | OPP - academia           | Ex-director de OPP                                  |
| E3     | academia           | ICP                      | Gob Departamentales y Locales                       |
| E4     | consultor ext      | OPP - academia           | Consultor en Intendencias/Descentralizacion         |
| E5     | consultor ext      | OPP                      | Consultor en Intendencias                           |
| E6     | consultor ext      | OPP - academia           | Consultor en Intendencias                           |
| E7     | gobierno cent      | OPP                      | Gobierno sub-nacionales y modernizacion             |
| E8     | gobierno cent      | ENAP                     | Escuela Pública                                     |
| E9     | gobierno cent      | OPP                      | Programa de Gestión Sub Nacional - PDGS             |
| E10    | gobierno cent      | ACCE                     | Director  |
| E11    | gobierno cent      | MEC-Coop. Internacional  | Planificación de proyectos departamentales          |
| E12    | gobierno cent (TI) | MVOTMA                   | Director Nacional de Ordenamiento Territorial       |
| E13    | gobierno cent (TI) | PTU BPS AJIAP            | Gob Electrónico Departamental y Nacional            |
| E14    | gobierno cent (TI) | AGESIC                   | Asesora Director Ejecutivo Agestic                  |
| E15    | gobierno dep (TI)  | SUCIVE                   | Sucive y ex contador y auditor Intendencia San José |
| E16    | gobierno dep (TI)  | IMM                      | Director Sistemas                                   |
| E17    | gobierno dep (TI)  | Intendencia Tacuamebo    | Asesor Planeamiento Estratégico                     |
| E18    | gobierno dep       | Municipio Juan Lacaze    | Alcalde Juan Lacaze                                 |
| E19    | gobierno dep       | Municipio Juan Lacaze    | Técnica Alcaldía Juan Lacaze                        |
| E20    | gobierno dep       | Congreso de Intendentes  | Asesor General                                      |
| E21    | gobierno dep       | Intendencia de Colonia   | Director Juventud                                   |
| E22    | gobierno dep       | Intendencia Montevideo   | Asesor Planeamiento Estratégico                     |
| E23    | gobierno dep       | Intendencia de Colonia   | Director Planeamiento                               |
| E24    | gobierno dep       | Intendencia de Canelones | Director de sistemas                                |
| E25    | sector privado     | Deloitte                 | Director  |
| E26    | sector privado     | Geocom                   | Director  |
| E27    | sector privado     | Insis                    | Director  |
| E28    | sector privado     | Microsoft                | Consultor   |
| E29    | gobierno dep       | OPP                      | Coordinador General de la OPP                       |
| E30    | sector privado     | Consultora               | Consultor-Intendencias                              |



El diagrama representado en el mapa guía temas de la tesis que fue presentado a los entrevistados previo a la entrevista y permitió un conocimiento previo del contenido general. Esto ayudó a establecer un buen “rapport” (Taylor y Bogan, 1987). Compartiendo este mapa, se buscó definir el entorno del informante con relación al problema de estudio, y profundizar en las áreas especializadas del informante mediante un agregado denominado “preguntas especializadas”. Al conocer mejor el entorno del informante en muchos casos se abrió la puerta a nuevas referencias bibliográficas y al descubrimiento de documentos públicos y contactar bases de datos de futuros entrevistados.

*Estimado,*

*Lo estoy contactando para tener la oportunidad de realizarle una entrevista para mi proyecto de tesis doctoral de la UOC, en la línea de investigación que abarca los Gobiernos departamentales y los procesos vinculados con la modernización del Gobierno electrónico, particularmente el desarrollo de sus primeras agendas estratégicas y el vínculo con el Gobierno nacional en la última década.*

La aproximación a los informantes luego del contacto telefónico, se reforzaba por medio del correo a modo de ir preparando el escenario de la entrevista, estableciendo la logística y generando la confianza del entrevistado, mediante la explicación y motivos que llevaron al investigador a realizar el trabajo. La entrevista se desarrolló bajo cinco momentos bien diferenciados:

- a) Presentación personal y del tema de estudio
- b) Presentación del entrevistado
- c) Tema de la entrevista y guía
- d) Desarrollo de la entrevista
- e) Cierre y salida oportuna de la entrevista

Las entrevistas fueron grabadas en su totalidad y con el permiso de los informantes. Tenían una duración promedio de entre una a dos horas. Se aplicó la guía de pautas, desarrollada por el investigador, de forma semi-estructurada permitiendo que el entrevistado profundizara libremente sobre los temas, mientras se registraban notas. En Anexo 7 se encuentra nuestra guía de pautas para las entrevistas incluyendo ejemplos de preguntas específicas para el sector

público y para el privado. Tal como explica Fink (2000) la guía establece la temática a tocar en la entrevista pero permite flexibilidad:

“interviews are structured according to an interview guide made by the researcher, which outlines themes to be covered during the interview...questions will be open ended to encourage the respondents to give long elaborated answers” (p.4).

Las preguntas se organizaron sobre dos ejes temáticos principales, expuestos por el investigador al inicio de la entrevista:

*“.. la tesis se basa en la planificación estratégica del Gobierno electrónico departamental.. y tiene tres ejes o pilares.. a) prioridades o dificultades para confeccionar los planes, b) papel de las agencias en la confección de los planes de GE y c) tendencias de las buenas prácticas y normas o estándares para la formulación de planes..”*

En algunos casos se implementaban controles cruzados, verificando historias o distorsiones que se generaban en la relación con el informante (Deutscher, 1973, cita Taylor y Bogan, 1987).

### **Aplicación de cuestionario**

El investigador se encontró con el inconveniente que había un grupo de posibles informantes que por razones de logística no hubiera sido posible entrevistar en forma presencial. Sin embargo, se consideró que varias de estas personas tenían aportes útiles para la investigación. Se tomó la decisión de recolectar datos de dichas personas utilizando un cuestionario electrónico administrado a través de Google surveys. El contacto fue realizado por correo electrónico, por Skype y por teléfono dependiendo del caso. En el mismo se presentó el estudio y el cuestionario. El cuestionario (ver Anexo 9) fue elaborado con preguntas abiertas y cerradas. Se aplicó de forma uniforme a todos. A continuación se encuentra el cuadro de sectores de entrevistados y lista de perfiles.

**Cuadro 61: Clasificación y cantidad de encuestados en línea**

| Lugar de desempeño           | Cantidad de entrevistados |
|------------------------------|---------------------------|
| Sector Público - Gobierno    | 6                         |
| Académicos                   | 3                         |
| Sector Privado – Consultores | 3                         |
| <b>Total:</b>                | <b>12</b>                 |

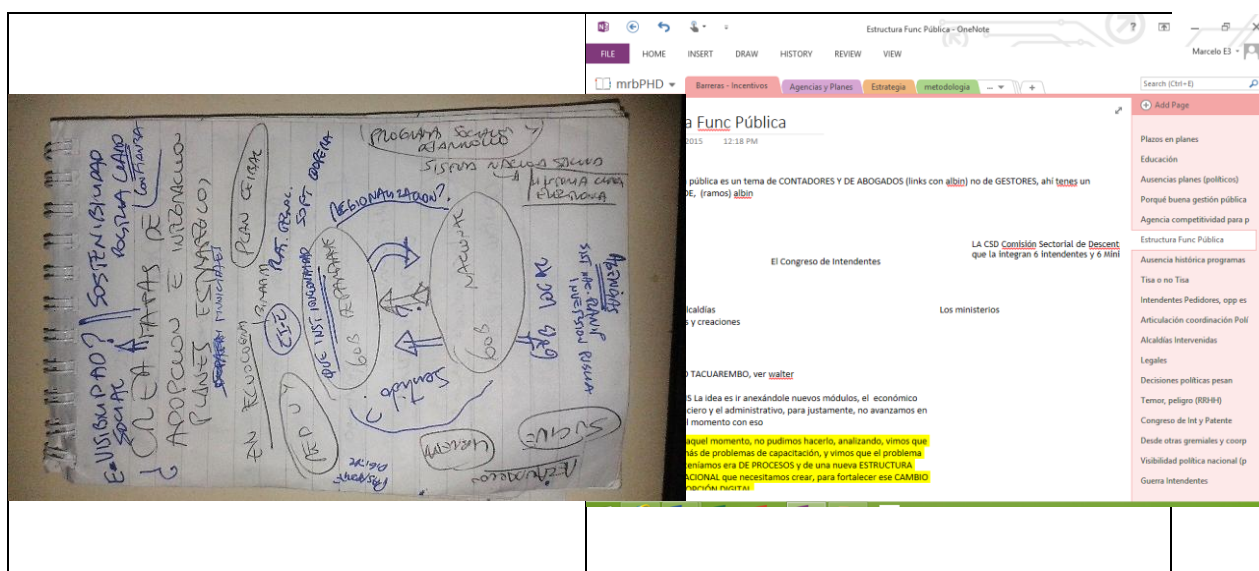
| Respuesta | Institución  | Especialidad   |
|-----------|--|--|
| O1        | Proveedor eGob Misiones                                | Director I+D+i   |
| O2        | Universidad Central de Venezuela                       | Consultor Estratégico                                  |
| O3        | SGP Neuquén  | Asesor<br>Experto Sr. TIC, SocInfo, eGob,<br>Proyectos |
| O4        | AGESIC   |  |
| O5        | Universidad EAN  | Vicerector de Planeación                               |
| O6        | Intendencia de Tacuarembó                              | Director de Planeamiento Municipal                     |
| O7        | Tata Consultancy Services                              | Gerente de Proyecto                                    |
| O8        | Universidad de la República y Municipio D (Montevideo) | Docente - Politóloga                                   |
| O9        | Intendencia de Canelones                               | Ingeniera en Informática                               |
| O10       | MIEM   | Referente Territorial                                  |
| O11       | Intendencia de Flores                                  | Asesor Coordinador de Turismo                          |
| O12       | Junta Departamental de Maldonado                       | Jefe Departamento Informático                          |

La información recaudada a través de dicho cuestionario sirvió para complementar la información medular para el estudio que vino de las entrevistas en profundidad y análisis de documentación. Evidentemente el número de encuestados fue demasiado poco para poder realizar un análisis cuantitativo. Se procesaron los datos con el mismo procedimiento de análisis cualitativo que se empleó con las entrevistas en profundidad.

## Diario del investigador

A lo largo de todo el trabajo de campo se procedió a realizar anotaciones en el diario del investigador, registrando notas, defectos y limitaciones de las entrevistas, así como datos de otras fuentes de información públicas, diarios y noticias relevantes, quedaron registradas y categorizadas primero en el diario y luego en el medio electrónico OneNote.

**Figura 20: Diario del Investigador y OneNote**



El trabajo con la herramienta OneNote además de ordenar la información, resultó clave para ir analizando los temas del caso planteado, en la pauta de la entrevista en profundidad y reflexionar con posibles resultados e ideas que iba arrojando la investigación.

Luego de más de un año y mediante procesos de filtros, al finalizar quedaron 5 grandes áreas de temas o categorías, abarcando una lista de aproximadamente 20 sub temas. Dentro de las mismas aparecían las notas y registros que se mencionaron con la facilidad que ésta herramienta nos permitió. El investigador necesitaba una herramienta que permitía fácilmente:

- Resumir ideas
- Identificar notas con facilidad
- Recordar datos y fechas
- Adjuntar diferentes formatos y archivos a la nota

- Clasificar y jerarquizar contenidos con símbolos y colores

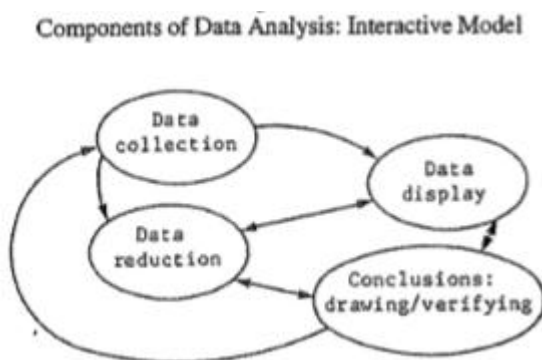
Resumiendo, la organización metódica con la herramienta OneNote, de alguna manera terminó conduciendo los lineamientos del trabajo, hacia lo que fue la estrategia para registrar la planificación y el análisis de datos.

#### 8.4. Proceso analítico

El punto de partida para la fase analítica de la investigación fue la transcripción exacta de cada una de las entrevistas a documentos electrónicos guardados en Microsoft Word y Organizados por fecha en el programa Evernote. De esta manera se registró de manera sistemática y textual las visiones de cada informante. La transcripción se realizó por el investigador y un asistente. Por otro lado se estableció una carpeta electrónica por cada entrevistado en el cual se guardó: el archivo MP4 de la grabación; el documento de la transcripción; las notas de campo y materiales referenciados por el entrevistado durante la entrevista.

El plan para el análisis de datos se basó en modelo propuesto por Miles y Huberman (1994). Consiste tres etapas: 1) *reducción de datos*, 2) *despliegue de datos* y 3) *el análisis e interpretación de los datos*. Como demuestra la figura a continuación son tres etapas de actividad que de cierta manera suceden concurrentemente.

Figura 15



Fuente: Miles y Huberman (1994, p.26)

La reducción de datos, según Miles y Huberman (1994), se trata de una actividad de codificación. El investigador utiliza esta fase para seleccionar, simplificar, abstraer y

transformar los datos que emergen de las notas de campo y de las transcripciones. Establecen los autores Miles y Huberman que la reducción de datos no es una actividad separada del análisis de datos sino un componente del mismo. En esta fase el investigador revisó uno por uno las transcripciones, haciendo un análisis semántico, inicial de cada entrevista. Se utilizaron resaltadores de diferentes colores para captar y codificar de manera muy preliminar ideas generales que emergieron de las entrevistas. En un segundo paso, se repasaron todas las entrevistas nuevamente anotando subtemas en las márgenes que más adelante se agruparon por temas y luego patrones.

Luego se pasó a la fase del despliegue de datos. Esta fase se entiende como un ensamblaje de la información cruda que la representa de forma organizada. En esta fase se pasa la información a grillas de datos producidas en Excel que forman la base de esta y las siguientes actividades de análisis. En esta fase se categorizaron los principales conceptos asociados por grupos y entrevistados, mecanismo y filtro implementado con el fin de lograr una comprensión precisa de los resultados. Las grillas se refinaron una vez más generando una tabla sistematizada y transversal de subtemas, temas y patrones.

**Cuadro 62: Lista preliminar de temas y patrones**

| Sub Temas | Tema Principal | Patrones |
|-----------|----------------|----------|
|           |                |          |

Por último, el análisis de la información resultante, lo que Miles y Huberman clasifican como “conclusión drawing/verifying” consistió en verificar y triangular la obtención de los patrones y características observadas, refinando la información presentada con un grado de validez por medio de esquematizadas matrices y planillas, aptas para probar los casos planteados en las hipótesis de la tesis.

En suma, los tres ejes temáticos de la investigación, presentados al inicio de esta sección (**Agencias e Integración; Buenas Practicas y Estándares; Prioridades y Dificultades**), se transformaron en los ejes sobre los cuales se terminó de organizar la información como muestran las grillas a continuación:

Figura 22: Grillado Individual

Tesis Bieito 2015 - Análisis de entrevistas en profundidad: grilla de tematica comun

| Ent | Agencias, programas, planes y políticas   | Coordinación e integración entre nacional y dept.   | Barreras e incentivos  | Buenas prácticas o normas  |
|-----|---|---|--|--|
|     | <ul style="list-style-type: none"> <li>En Canelones trabajamos con la Corporación Nacional para el Desarrollo que es <u>un</u> especie de agencia.</li> <li>Lo <u>cuas</u>, parecido (a planes en gobierno-e) son planes estratégicos de ordenamiento territorial. Se hablan de planes estratégicos porque lo que hacen es generar <u>un</u> imagen al largo plazo, se definen instrumentos, no es una cosa fija.</li> <li>Ordenamiento territorial es la transverberización de todas las políticas públicas en el territorio, entonces es una disciplina trasversal que ve todo lo que pasa en el territorio como un sistema integral</li> <li>cuando superpones la información puedes ver cosas que hoy en día rápidamente ves con un sistema de información. Lo que hace la ley es que lo ve como un sujeto <u>cuas</u> de la información y no como un soporte.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Están bastante integrados (departamentos con gobierno central) por ejemplo por la vía del sistema nacional integrado de salud.</li> <li>No hay mas remedio que tener una correlación de lo que se hace en el departamento con lo que hace al nivel nacional porque <u>tenes</u> un mismo sistema.</li> <li>No toca los departamentos porque inevitablemente tienen que tener un acuerdo para que eso funcione. Inevitablemente las intendencias tienen alguna policlinica, algún modulo de salud siempre tienen.</li> <li>Hay cosas que se hacen porque no hay mas remedio. En esa misma medida hay cosas que si no las coordinas te quedas afuera de alguna fiesta, de algún préstamo, de algún agencia.</li> <li>Desde el vamos, desde el primer día, tienen que estar integrados en los equipos de planificación</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tema propio de las autonomías de los gobiernos departamentales.</li> <li>Las competencias de los gobiernos (departamentales) tienen una ley, tienen autonomía y tienen una historia y una tradición de gestionar sus cosas a su aire, no hay ninguna ley nacional que puede obligarlos a hacer las cosas a otra forma.</li> <li>La única forma de que las intendencias tengan algún tipo de acuerdo entre ellos para utilizar algún soporte, algún software similar, es la necesidad de coordinar, de acceder a determinada información toda del mismo formato, la necesidad de compartir, pasar presupuesto, la necesidad de tener una misma base de datos (ej. el SUCIVE).</li> <li>Si no hay una necesidad y una utilidad y un beneficio propio es como la ley en economía, si no <u>tenes</u> un beneficio no va a andar.</li> <li>El proceso es lento.</li> <li>La información suelta, no unificada es una barrera a planificación y coordinación</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Montevideo y Canelones son los departamentos que tienen mas avance por el lado de introducir tecnologías. Canelones ha sido un avanzado oseo que fue uno de los primeros de tener <u>trabajo</u> de expediente electrónico y fue uno de los pioneros en atención al público personalizada, justamente con la herramienta de tener toda la información pública y los expedientes en Internet.</li> </ul> |

Figura 23: Grillado Refinado, Subtemas y Patrones

| ENT | Frase  | Recurrencia o  | Sub Temas   | Temas                   | Frase | Patrones |
|-----|--|--|---|-------------------------|-------|----------|
| E14 | Cuestiones de interoperabilidad que desde un punto de vista tecnológico se solucionan; hay cuestiones culturales; cuestiones de chacismo o de sueldos que hace que los funcionarios resisten compartir   |  | "La interoperabilidad de tecnologías es lo de menos"<br>"Culturales: chacismo"  | culturales              |       |          |
| E20 | "Los desafíos de país: tenemos dificultades conceptuales, tenemos dificultades de implementación; a veces son chacritas; a veces no nos dan los  |  | "Culturales: dificultades conceptuales"<br>"Culturales: chacismo"<br>"Dificultades de implementación"                                       | culturales              | X     |          |
| E20 | "Hay una gran asimetría en las 19 departamentos en términos de todo, hasta de la percepción del tema de Gobierno-e"  |  | Asimetría departamental en concepción de gobierno electrónico   | asimetría               | X     |          |
| E14 | Todavía se entiende la tecnología como una herramienta de la periferia; en las empresas privadas cuando la persona de informática tiene la oportunidad de comentar o recomendar y sus sugerencias terminan siendo acortadas se ve como una cosa favorable pero en el sector público parece | E25 ("Uruguay falta madurez en el tema de seguridad de información")                                       | Tecnología como herramienta de periferia<br>Tecnología como herramienta de sector privado y amenaza al público                              | tecnologías<br>amenazas |       |          |
| E14 | "No se logran en las administraciones públicas hacer planificación estratégica debido a la situación de lucha de poder reflejando en recursos y rubros; se termina armando los planes que podes en lugar del   |  | Lucha de poder por recursos y rubros  | poder                   |       |          |
| E14 | "No hay mucha innovación, mas bien se repite lo que vino del presupuesto anterior, se agrega una cosa que el intendente quiso hacer prometiendo en la campana y entonces lo tiene que poner."  | E15 ("Los gobiernos departamentales son muy pocos los que utilizan el presupuesto como herramienta para su | "Falta de innovación (E14)"<br>"Se recicla el presupuesto anterior (E14, E15)"<br>"No se usa presupuesto como herramienta de gestión (E15)" | innovación              |       |          |
| E14 | "Desafío de partidos políticos- Siempre se hicieron un acuerdo con el intendente para establecer los centros de atención ciudadana; fue siempre un desafío que el intendente que era de otro partido político aceptara que el gobierno nacional (del FA)                                   |  | "Desafío de acuerdos políticos"   | poder                   |       |          |

Planificación Estratégica y Age (2)

Barreras (2)

Shee ...

+

:

◀

### 8.5. Análisis documental

Durante los últimos cinco años, el investigador estuvo recabando bibliografía y otros materiales referentes a la problemática, clasificando y agrupando los mismos en carpetas.

Se recolectó evidencia documental de una gran variedad de fuentes. Las fuentes de búsqueda vinieron principalmente desde el ámbito académico donde se encuentra el investigador, para llegar a los documentos que mencionamos, desde las bibliotecas presenciales y en línea.

A su vez, se recurrió a Centros de Investigación de las Universidades públicas (ICP, UDELAR) y las privadas ORT y UCUDAL. También Centros de Investigación privados CINVE entre otros como los que provienen de IDRC Canadá y las oficinas nacionales o regionales de los organismos internacionales (BID, Banco Mundial y Unión Europea).

En términos de material de gobierno, se consultaron mensualmente las páginas de las agencias intervinientes en el área de estudio: AGESIC, OPP, ACCE, y Presidencia de la Republica, entre otras para bajar nueva información.

Nos apoyamos en los documentos secundarios como boletines y revistas, abstracts para encontrar las referencias a los primarios.

Los documentos primarios que se estudiaron incluyeron:

- Libros
- Publicaciones periódicas
- Informes científicos y técnicos
- Informes de organismos internacionales
- Actas de congresos y simposios
- Tesis, monografías

Otra de las líneas de recopilación y análisis de información documental estuvo centrada en torno a la planificación y gobierno electrónico, estando entre ellos los primeros planes de



gobierno electrónico en el Uruguay del período 2005-2009, los cuales dieron lugar a la creación de la AGESIC y al nacimiento de nuevos planes y documentos estando entre ellos:

- *Proyectos de Apoyo a la Gestión del Gobierno Electrónico I y II* documentos presentados ante el BID
- Documentos vinculados con la creación, estatutos, leyes, planes estratégicos iniciales, hasta el 2015 de la AGESIC
- *Agenda Digital del Uruguay 2011-2015* y la historia desde su creación y plan futuro
- Documentos de auditoría BID-Uruguay referidos a préstamos fondos GE e informes de avance y seguimiento de los proyectos, así como los balances de las agencias (AGESIC, ACCE) anuales del 2010-2014
- *Creación de agencia de compras y estructura institucional, y Plan Estratégico de Agencia de Compras 2012-2015*
- Modernización del Estado Documento de Estrategia BID 2003; Informe Préstamo Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV. 2011.

La categoría de documentos que hacen referencia a buenas prácticas o la generación de normas y estándares, y el tema integración – gobierno nacional y departamental - estuvo presente en el tratamiento histórico dedicado al SUCIVE o al SIIF, el primero como un caso resuelto y el segundo por estar en proceso de cambios y segundas fases que involucran a los gobiernos departamentales.

Otro grupo de documentos analizados, estuvo representado por el tratamiento y la formulación de planes (presupuesto nacional quinquenal), centrándose como caso de estudio la metodología aplicada por AGESIC con el documento, “Modelo de Madurez del Gobierno Electrónico en Uruguay”. El estudio de la herramienta requirió investigar otras metodologías y documentos aplicados por organismos del Estado Uruguayo, hasta el Plan de Gobierno Político del Frente Amplio y la propuesta Uruguay 2030.<sup>58</sup>

El análisis documental resultó ser un proceso en que un documento abre la puerta a otro y así sucesivamente.

---

<sup>58</sup> <http://www.propuestauruguay2030.org/es/categoria/18-quienes-somos.html>

En el ámbito del gobierno departamental, se analizaron los planes estratégicos departamentales en desarrollo de cinco departamentos, realizados antes del 2010 auspiciados por fondos de la OPP y el BID y dos planes estratégicos territoriales de los departamentos de Montevideo y Canelones.

Los libros y documentos que tratan el Índice de Transparencia Electrónica de los Gobiernos Departamentales del Uruguay y el Índice Nacional de Páginas Web Municipales Argentinas del CIPPEC 2009 y 2013, complementaron la información cualitativa, indicando estadísticamente niveles de desarrollo y dimensiones del gobierno electrónico departamental, utilizados para analizar tendencias o validar dimensiones en las barreras y prioridades analizadas desde la contextualización y problemática de por qué no hay diseños y planes de GE departamental.

Siguiendo la línea de políticas y programas alineados a cumbres internacionales, en el ámbito regional se analizaron y clasificaron los planes estratégicos de GE o lineamientos estratégicos de las agendas en aquellos que no se encontró un plan de GE, diferenciados por país y categorías: *gobierno electrónico, servicios públicos, participación ciudadana/transparencia/brecha digital, relación gobierno – empresas.*

A nivel de programas nacionales en GE, se analizaron los países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú. El análisis departamental regional estuvo representado en el caso Argentina por la Provincia de Buenos Aires. El análisis de los programas regionales, sirvió como fuente de validación al programa de GE nacional, único plan encontrado y analizado en GE en Uruguay, ante la ausencia de casos en lo departamental.

En términos metodológicos, a partir del 2014 y comienzos del 2015, se comenzó a trabajar en la clasificación de esos documentos dividiéndolos en primarios y secundarios.

Siguiendo la clasificación de documentos propuesta por MacDonald y Tipton (Valles, 1997, p. 121), clasificamos los mismos más específicamente en:

A: Documentos oficiales de las administraciones públicas (informes y estadísticas oficiales en general, documentos del parlamento).

B: Prensa escrita (periódicos y revistas).

C: Papeles privados (cartas, diarios, memorias, material bibliográfico).

La estrategia para el análisis documental, estuvo centrada en estudiar los documentos públicos intervinientes de forma directa o indirecta en el Mapa de Ruta del Gobierno Electrónico en Uruguay. Los documentos de la categoría de directos sería, por ejemplo, un documento de plan de gobierno electrónico. Una ley de aprobación de una norma o presupuesto serían los de la categoría de indirectos.

Se procedió a organizar los documentos llevando una planilla por tema, categorizando el título de la obra/fecha, el autor y la materia o área de especialidad con su obra y temas que fueron útiles para la lectura y análisis de la tesis.

La planilla, permitió organizar y relacionar los temas para comprobar luego durante el trabajo de campo, algunas de los datos que se iban recolectando.

#### 8.6. Otras fuentes de información

##### *Análisis de los portales departamentales período 2005-2015*

Consideramos útil incluir un componente analítico sobre las páginas o portales web de los departamentos. Como pasaron varios años desde el inicio de la tesis nos pareció importante hacer una puesta a punto básica sobre el estado de los sitios web de las intendencias. De manera que se decidió actualizar un breve estudio previamente realizado por el autor como un insumo analítico secundario y complementario. A partir del trabajo de investigación realizada por Bieito (2006), que investiga el éxito y los fracasos ocurridos en las administraciones electrónicas de los gobiernos departamentales del Uruguay, se retomó el realizó un análisis comparativo de los portales de las 19 intendencias del Uruguay, evaluando las categorías representadas en el Cuadro 63 que aparece a continuación.

Las clasificaciones desarrollados por el autor en su investigación del 2006 se basaron principalmente en metodología presentada en una investigación realizado en el mismo 2006 sobre sitios municipales en Argentina (UDES, 2006) y en los escritos de Ramón Gil García (2006) y Serna (2004) sobre la temática.

**Cuadro 63: Intendencias Fases Gobierno Electrónico**

| Fases                   | Interacción | Departamento | Escala de Desarrollo 0 - 5 |
|-------------------------|-------------|--------------|----------------------------|
| Servicios informativos  | Ciudadano   |              |                            |
|                         | Empresa     |              |                            |
|                         | Funcionario |              |                            |
|                         | Usabilidad  |              |                            |
| Transacciones simples   |             |              |                            |
| Transacciones complejas |             |              |                            |
| Alta transformación     |             |              |                            |

Fuente Propia

Nota: Funcionario es tomado como dentro de la interacción entre Gobiernos.

**Cuadro 64: Características de fases**

| Fase                    | Característica  |
|-------------------------|---|
| servicios informativos  | Sitio web exclusivamente para promocionar e informar los servicios de los Municipios  |
| transacciones simples   | Portal con muestras iniciales de interactividad entre ciudadanos y operarios, ejemplo: solicitud de un formulario electrónico   |
| transacciones complejas | Portal con muestras complejas de interactividad entre diversos actores y el Municipio, desarrollando servicios electrónicos totalmente por la red (pago de un tributo municipal o efectivizar una transacción completa de un licitación en línea) |
| alta transformación     | Ciudades digitales, incorporación e integración total de los actores locales a servicios como: Telemedicina, teleducación, etc.   |

## PARTE III. ANÁLISIS Y RESULTADOS

## Capítulo 9. Análisis de la tendencia en planificación estratégica del GE

### 9.1. La planificación estratégica del GE en Uruguay y la región: conceptos y dimensiones en las definiciones de los planes

Antes de comenzar el análisis de las tendencias departamentales en el uso de planes destinados al GE, y dada la gran diversidad de conceptos aplicados en la región (agendas, planes, programas), sumado a la opinión de diversos autores y lineamientos propuestos por las Cumbres Internacionales como se vio en la revisión teórica (Knopf, 2006), se realizó un recorrido exploratorio por algunos países de la región, para contextualizar la existencia de algún marco general referido al tema.

Se habla de comenzar a encontrar patrones similares referidos a la planificación estratégica del GE, si existían metodologías o procesos sistémicos a seguir, para elaborar un plan estratégico de GE departamental. En ese sentido, y siguiendo algunas corrientes más cercanas al uso de planes como las que recomienda la CEPAL, ILPES entre otros, se seguían encontrando vacíos a la hora de comprender el alcance o las dimensiones que podría tomar el concepto de un plan.

Comienzan a surgir dimensiones divergentes, desde enumerar las variantes que se presentan a la hora de pensar un ciclo de ruta que deberá tomar un plan, hasta cuestionar si es válido antes de diseñar el mismo, crear la agencia que previamente haya diseñado la agenda digital y las políticas estratégicas destinadas a la sociedad de la información y el conocimiento.

El estudio realizado intenta corroborar la existencia de planes, de agendas y de estrategias en los países de América Latina, y determinar si las mismas hacen referencia a sus propios departamentales, encontrándose en parte coincidencia con el estudio (CEPAL, 2008), que refiere a los diferentes ritmos y grados de avance que presentan las regiones, valorándose sobre todo el impulso que le dan a las TICs dentro de las políticas de Estado de cada país.

Cuadro 32: Liderazgo político es fundamental (CEPAL)

*“La toma de conciencia por la clase política es fundamental, no solo en la etapa de definición sino en todo el proceso, pues de ella depende la puesta en marcha de las acciones necesarias para ejecutar lo decidido” (Cepal, 2008, p 309).*

En el 2008, el estudio estableció que de 21 de los 25 países estudiados estaban en tratativas de las primeras estrategias nacionales hacia la digitalización, tratadas como un objetivo de políticas públicas. Países como Uruguay, Colombia, y Venezuela se encontraban en fase de ejecución de la primera generación de políticas en TICs, mientras Chile y México iban por la segunda.

Cuadro 33: Características para elaborar un Plan y Agenda en GE (CEPAL)

| Fase                                 | Recomendación  |
|--------------------------------------|--|
| Origen e Identificación del Problema | Las autoridades públicas deben estar plenamente convencidas, si las TIC's son realmente un objeto de política pública para el país y su nivel de toma de conciencia es un factor exógeno de gran importancia para el desarrollo de las políticas de digitalización.  |
| Formulación                          | Es una etapa muy compleja, intentando alcanzar un consenso entre objetivos y acciones.<br><br>La duración se determina en función a la cobertura y la participación de actores con distintas prioridades.  |
| Estrategias                          | Para que las estrategias mantengan continuidad en el tiempo, es necesario aplicar un criterio de responsabilidad compartida, utilizando la inteligencia descentralizada del grupo con un enfoque de abajo hacia arriba (bottom up) combinado con el respaldo de autoridades de más alto nivel, enfoque (top down). |

Otro de los temas tratados, es la calidad de las agendas qué contienen por ejemplo sus estrategias, pudiendo corroborar en este trabajo la diversidad de enfoques que presentan las mismas, además de cómo lo menciona el Cuadro 65, algunos países hablan de *planes* y otros de *agendas*, generando lugar a dimensionar varias soluciones y futuras líneas de estudios sólo para analizar el ámbito de cómo definir las “estrategias” como sugieren (Adegboyega, Janowski, & Estevez, 2011).

**Cuadro 65: Contenido de las Agendas (CEPAL)**

| Estructura de la Agenda               | Características  |
|---------------------------------------|--|
| Fundamentos                           | Se trata del alcance de la política pública que se le pretende dar a las TIC's para el desarrollo de las SIC's.  |
| Tipos de objetivos                    | Centrados en operativos – responsabilidades entre organismos coordinadores - en su gran mayoría y también estratégicos.  |
| Estimación de costos y financiamiento | Sorprendentemente la estimación de costos y financiamiento no se consideran como una parte fundamental en la formulación de una agenda con planteamientos difusos.       |
| Factores de evaluación                | Existe gran disparidad en los países en materia de colocar indicadores y programas orientados a la eficiencia costo-beneficio, o el cumplimiento de normas y estándares. |

El desarrollo de acceso e infraestructura, GE, desarrollo de capacidades y desarrollo de contenidos, fueron los cuatro principales temas incluidos en el contenido de las primeras agendas que arrojó el estudio en el 2008. Por ejemplo en materia de acceso, se menciona como una de las estrategias, la creación de Centros de Acceso Compartido (telecentros), incluyendo programas de alfabetización digital de carácter de inclusión social y educativa.

En el GE se trazan lineamientos hacia la construcción de portales (Anexo 4.4) y la presencia en Internet, con indicios de ver al GE actuando en la gestión de procesos para transformar al Estado hacia la gestión eficiente, preferentemente centrándose en la administración central,



con los objetivos de reducir costos, mejorar sistemas de recaudación y ser más transparentes. (Cepal, 2008).

Se visualiza que hasta el 2008 los países a la hora de armar una agenda digital, primero se inclinaron por desarrollar estrategias con un enfoque del tipo tecnológico, desarrollando las TICs para potenciar la integración y el adelanto social, más que apostar como prioridad en las estrategias a los temas de desarrollo económico. Ana Rivoir en su tesis del 2013, analiza los enfoques estratégicos predominantes de las agendas digitales en América Latina y el Caribe.

Rivoir analizó la evolución de once agendas digitales entre el período 2000-2010, encontrando como primer resultado que *“las agendas digitales mejoran en la última década”*, destacándose la definición de estrategias fundamentadas con planes de acción y objetivos claros, con estimación de presupuestos y responsables para la ejecución e indicadores para el seguimiento y evaluación. *La clasificación de las agendas en enfoque tecnologicista y otras de enfoque complejo*, fue el segundo resultado (Rivoir, 2013).

#### Cuadro 66: Enfoques Tecnologicista y Complejo

**Al enfoque tecnologicista** se lo define, como aquel que postula que la mera expansión de la SIC a todas las sociedades, generará desarrollo y bienestar social. En esta visión el acceso a las TIC es definitorio, la brecha digital es concebida en forma dicotómica y la superación de la misma depende exclusivamente de la infraestructura que se pueda establecer para brindar acceso a la población. En este enfoque es el mercado quien deben encargarse de estas soluciones y las políticas deben regular para favorecer su expansión, facilitando financiamiento. Las personas son vistas como meros consumidores de la tecnología.

**El enfoque complejo**, por su parte, constituye una incipiente y aún fragmentada perspectiva teórica que hemos sistematizado y que requiere de contrastación empírica. Se sustenta en la búsqueda de enfoques que eviten los determinismos tecnológicos según los cuales las TIC generan automáticamente bienestar o desigualdad social. En este enfoque, la infraestructura y el acceso son importantes, pero no como medidas únicas pues pueden así incluso, generar nuevas desigualdades entre quienes aprovechan las TICs y quiénes no. Se contribuirá al desarrollo humano si se tiene en cuenta el uso con sentido y la apropiación social de las TIC en la formulación de las estrategias para la SIC.

Fuente: Rivoir, 2013

Figura 24: Insumos Estrategias ADU 2016-2020



Fuente: AGESIC

Efectivamente se pudo apreciar que muchos países, como el caso de Uruguay, a partir de la Agenda Digital “ADU”, generan o alinean su Plan de Gobierno Electrónico. A partir de ahí es que se intenta proyectar como lo hace el propio gobierno en la “Estrategia 2016-2020”, para explorar y encontrar planes en lo departamental, haciendo primero una recorrida desde el contexto Internacional para contextualizar cómo ha evolucionado el tema de la planificación estratégica del GE, en los otros niveles del Estado nacional y departamental.

## 9.2. Estudio de planes y objetivos en GE en la región

El estudio realizado abarca los programas y agendas nacionales en GE, analizando los países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Complementariamente se estudió a nivel departamental el caso Argentina representado por la Provincia de Buenos Aires. El análisis de los programas regionales permitió aportar otra fuente de validación al único programa de GE nacional encontrado y analizado en GE en Uruguay, ante la ausencia total de casos en lo departamental.

### **Objetivos y alcances de los planes:**

#### 9.2.1. Caso Uruguay

Objetivos Principales:

La iniciativa de GE en Uruguay comprende el desarrollo de:

- Definición de la Agenda digital (ADU).
- Definición del Plan de Gobierno Electrónico I y II
- Definición Marco Normativo y Estructura Operativa de la Agencia
- Desarrollo de Infraestructuras y buen uso de las TICs, estándares, buenas prácticas
- Definición del Gobierno Abierto

### **Lineamientos estratégicos:**

- Una gestión pública moderna, eficaz y eficiente: simplificación de trámites, y 100% trámites digitales
- Una atención ciudadana cercana, de calidad y homogénea: aplicando el modelo de atención ciudadana, Gobierno móvil.
- Incubación de proyectos y programas especiales: agencia de compras estatales, programas salud.uy

### 9.2.3. Caso Argentina

#### Objetivos Principales

La iniciativa de GE en Argentina comprende el desarrollo de:

- Agenda Digital Argentina: Plan nacional para la inclusión y apropiación por parte del Gobierno, instituciones y personas a través del uso intensivo y estratégico de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs).
- Plan Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE): aprobación de lineamientos básicos para la administración pública nacional
- Sistema de Compras Electrónicas: establece políticas y normas para la obtención de los bienes y servicios para el sector público nacional de una manera eficaz, eficiente y económica.
- Programa Nacional para la Sociedad de la Información (PSI): diseño y ejecución de políticas públicas que reducen la brecha digital mediante las TICs.

#### Lineamientos estratégicos<sup>59</sup>

- Mejor Servicio al Ciudadano: unificar, simplificar y facilitar la vinculación de los ciudadanos con el Estado mediante la utilización de las TICs, reduciendo los tiempos y costos involucrados en dicha relación.
- Mejor Gestión Pública: mejorar la calidad del funcionamiento de los procedimientos y sistemas de información de cada organismo y promover la articulación entre los mismos para lograr una administración pública eficiente y transparente.
- Transparencia: facilitar el acceso a los ciudadanos a los actos de gobierno y a la información pública.
- Participación: generar espacios de intercambio de información entre el Estado y los ciudadanos, incorporando sus opiniones y creando nuevas formas de vinculación.
- Integración: reducir los efectos de las desventajas que sufren las personas, empresas y comunidades por razones de nivel económico, posición social y ubicación geográfica.
- Apoyo al Desarrollo: mejorar la competitividad de los actores económicos, especialmente de las PyMEs, mediante el acceso a todo tipo de información relevante para el desarrollo, producción y comercialización de bienes y servicios.

---

<sup>59</sup> ARGENTINA: Decreto 378/2005 | PLAN NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRONICO Y PLANES SECTORIALES DE GOBIERNO ELECTRONICO | Lineamientos Estratégicos para la puesta en marcha de los mencionados Planes. Organismos comprendidos de la Administración Pública Nacional. Objeto. Principios Rectores. Instrumentos. Protección de datos sobre personas físicas y jurídicas. Autoridad de aplicación.

- Integración a la Economía Mundial: facilitar la integración favorable de la producción nacional al mercado global a través de servicios de información y de transacciones electrónicas.
- Reducción de Costos: utilizar todas las potencialidades de las tecnologías de informática y comunicaciones para simplificar los procedimientos internos del Estado, con lo que se logran significativas reducciones de costos tanto a nivel de la gestión interna del Estado como en la interacción entre el mismo y los ciudadanos o usuarios.

#### 9.2.4. Caso Chile

##### **Objetivos Principales**

La iniciativa de GE en Chile comprende:

- Mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos.
- Aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública incrementando la productividad y competitividad.
- Incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.

##### **Lineamientos estratégicos:**

- Desarrollar instrumentos orientados a mejorar los mecanismos de servicios públicos existentes a través de:
- Atención al Ciudadano: nuevas formas de relación entre el gobierno y el ciudadano, la empresa y el inversionista mediante el uso de las tecnologías de información y comunicaciones (TICs).
- Buen Gobierno: nuevas formas y procesos internos en la Administración del Estado, que permitan integrar los diferentes servicios, compartir recursos y mejorar la gestión interna de los mismos.
- Desarrollo de la Democracia: Crear mecanismos que usando TICs, permitan al ciudadano acceder a información pertinente, potenciando la participación ciudadana mostrando transparencia en la gestión y desarrollo de portales web informativos de fácil acceso y más comprensivos.

#### 9.2.5. Caso Colombia

##### **Objetivos Principales**

- Impulsar el uso y masificación de las TICs como herramienta dinamizadora del desarrollo social y económico del país.
- Incorporar y usar la tecnología informática en las operaciones de las entidades estatales, del sector productivo y del ciudadano para incrementar la eficiencia, transparencia y desarrollo territorial equilibrado.

Lineamientos estratégicos<sup>60</sup>:

**a. Consolidar un gobierno para el ciudadano**

- i. Gobierno Transparente
- ii. Ciudadanos participantes e informados.
- iii. Interacción ágil, eficiente y oportuna del ciudadano con el Gobierno.
- iv. Información producida por el Gobierno valorada libremente por agentes externos
- v. Todas las Instituciones de Gobierno difundan información de su entidad con lenguaje sencillo y accesible.
- vi. Atención eficiente al ciudadano.

**b. Lograr un gobierno interconectado**

- i. Completa interoperabilidad organizacional, semántica y técnica entre las distintas entidades del Estado.
- ii. Impulsar al sector privado a adoptar herramientas y procedimientos compatibles que contribuirán a desarrollar el comercio electrónico.

**c. Crear un sistema estadístico y un mapa nacional de registros**

- i. Consolidar un Plan Estadístico Nacional
- ii. Definición de un mapa nacional de registros
- iii. Implementar un marco de caracterización de la información por tipos de usuario
- iv. Desarrollar un Marco Único de Normas y Estándares

---

<sup>60</sup> Según el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) implementado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia del Departamento Nacional de Planeación [http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3499\\_documento.pdf](http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3499_documento.pdf)

**d. Garantizar niveles apropiados de acceso y servicio universal en todos los servicios de comunicaciones**

- i. Garantizar la cobertura de infraestructura para permitir el acceso universal a la información a través de Internet.
- ii. Las redes de radio, televisión y telefonía deberán llegar a toda la población.
- iii. Los esquemas a implementarse tanto para el acceso como para el servicio universal deberán ser eficientes y sostenibles.
- iv. Adaptar centros de acceso a telefonía para personas con discapacidad auditiva y centros de acceso a Internet para invidentes.

**e. Masificar la banda ancha**

- i. Abarcar a todas las entidades del Estado y las grandes y medianas empresas.
- ii. Plena utilización de la capacidad instalada de las redes de telecomunicaciones de fibra óptica y de las de los operadores de televisión por cable, así como la reventa de servicios, promoción de tecnologías inalámbricas de tercera generación, entre otras.

**f. Desarrollar capacidades en la población para el uso y la apropiación de las TICs**

- i. Desarrollo de competencias básicas.
- ii. Desarrollo de procesos de identificación y solución de problemas y fomento de la capacidad de reflexión y la creatividad, la habilidad de distinguir los contenidos relevantes de los irrelevantes, la planificación y la investigación.
- iii. Énfasis en los estudiantes y docentes y en los sectores más vulnerables como el rural y los urbanos marginados.
- iv. Énfasis en los servidores públicos y en la población discapacitada.
- v. Ampliar la cobertura de la Red Académica Nacional de Alta Velocidad, incluyendo a todas las universidades y centros educativos del país.

**g. Masificar la información**

- i. Consolidar una cultura de uso y aprovechamiento de la información a través de grupos temáticos y centros especializados en manejo de información, tanto

estadística como de registros, así como de la utilización de medios locales de difusión como emisoras comunitarias y prensa local.

- ii. Desarrollar aplicaciones de las TICs en sectores estratégicos como el comercio electrónico, la tele-educación y la tele salud.
- iii. Incluir en el desarrollo y uso de aplicativos de información y telecomunicaciones a otros sectores como el ambiental, recursos del mar y grupos vulnerables, entre otros.
- iv. Acompañar la capacitación específica en TICs con el diseño y uso de portales de Internet y de aplicaciones de software que faciliten el uso de la información.
- v. Las empresas, las universidades y el Estado deberán propiciar ambientes favorables para el desarrollo y la creciente utilización de las TICs.

**h. Desarrollar incentivos dirigidos a que:**

- i. Todas las entidades públicas (nacionales, departamentales y municipales) suministren y utilicen la información disponible a través de las redes de comunicaciones en forma automática.
- ii. Los operadores de redes amplíen sus zonas de cubrimiento.
- iii. Los proveedores de servicios de conectividad reduzcan sus costos de manera que los usuarios no enfrenten barreras económicas para acceder a la información y al conocimiento.

**i. Adoptar estándares y mejores prácticas**

- i. Los estándares deben garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información y el intercambio de datos entre aplicaciones y entre entidades.
- ii. Todas las entidades públicas deberán adoptar los estándares de información establecidos, ya sea de hecho o por norma.

**j. Fijar políticas y adecuar marcos institucionales**

- i. Una política de Estado que establezca el desarrollo de la Sociedad Informada como un propósito nacional, fije metas y defina funciones y responsabilidades de las entidades encargadas de llevarla a cabo. Esto supone, además la asignación de los medios necesarios y la introducción de cambios regulatorios y normativos a través de proyectos.
- ii. Un organismo rector de la política de información, para clasificar la información y establecer niveles de acceso según las necesidades del servicio



de los funcionarios, proteger la privacidad de los ciudadanos, garantizar la seguridad electrónica y castigar el fraude, proporcionar validez jurídica a la firma y a las facturas electrónicas, y establecer los incentivos tributarios que se requieran.

- iii. Instancias técnicas especializadas encargadas de asuntos presupuestarios, de contratación electrónica, de supresión de trámites, de información temática, de coordinación con el sector privado, de control y seguimiento de las metas de la Sociedad Informada, etc. Estas instancias con carácter permanente o transitorio, estarán a cargo de un funcionario con rango ministerial que actúe como Jefe de Información e Informática del Estado colombiano.
- iv. Vincular al sector privado y a la comunidad en el desarrollo del sector de la información y de las TICs a través de acuerdos o Pactos de Conectividad (similares a los Pactos de Transparencia) que los conviertan en aliados estratégicos y partícipes activos del desarrollo de la Sociedad de la Información en Colombia.

#### 9.2.7. Caso Costa Rica

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”, Costa Rica incluyó un plan de acción hacia el Gobierno Digital que tiene como ejes estratégicos la calidad, transparencia, eficiencia y mayor acceso bajo la premisa de “Mejorar la competitividad nacional con una responsabilidad ambiental a través de la prestación de servicios transparentes y de alto nivel a los ciudadanos, basados en un Gobierno interconectado y el desarrollo de las TICs<sup>61</sup>”.

#### Objetivos principales:

- Incrementar la eficiencia y transparencia en el sector público, instruyendo a todas las instituciones públicas que desarrollen sitios web institucionales, que ofrezcan servicios de acuerdo a las prioridades de los ciudadanos y la demanda de servicios de los usuarios.
- Empoderar a los ciudadanos en el uso de los servicios
- Democratizar el conocimiento y disminuir la brecha de desarrollo entre el ámbito rural y urbano.
- Alcanzar un nivel significativo de cultura y gobernanza de las TICs en el sector Gobierno.

---

<sup>61</sup> Según la misión del Plan Maestro de Gobierno Digital establecida por la Secretaría Técnica de Costa Rica.

- Mejorar y asegurar servicios y procesos gubernamentales claves.
- Fomentar la interoperabilidad de procesos y trámites de las Instituciones.
- Alcanzar un nivel significativo de conectividad del Estado.
- Mejorar de manera significativa el acceso y cultura tecnológica de los ciudadanos.

#### **Lineamientos estratégicos <sup>62</sup>**

- Calidad de los Servicios
- Transparencia y participación
- Eficiencia del Estado
- Acceso
- Gestión y Políticas
- Gobierno centrado en el ciudadano.
- Visión unificada del Estado.
- Acceso equitativo y multicanal.
- Gobierno en Línea es más que tecnología.
- Protección de la información del individuo.
- Credibilidad y confianza en el Gobierno en Línea.

#### **9.2.8. Caso Ecuador<sup>63</sup>**

##### **Objetivos principales**

- Modernización del Estado
- Implementar la Agenda Nacional de Conectividad como política de Estado que articula políticas, estrategias, programas y proyectos tendientes al desarrollo y difusión de las TICs en diversas áreas
- Instaurar el Sistema de Compras y Contrataciones a nivel nacional
- Elaborar y ejecutar programas dirigidos a la inclusión digital

---

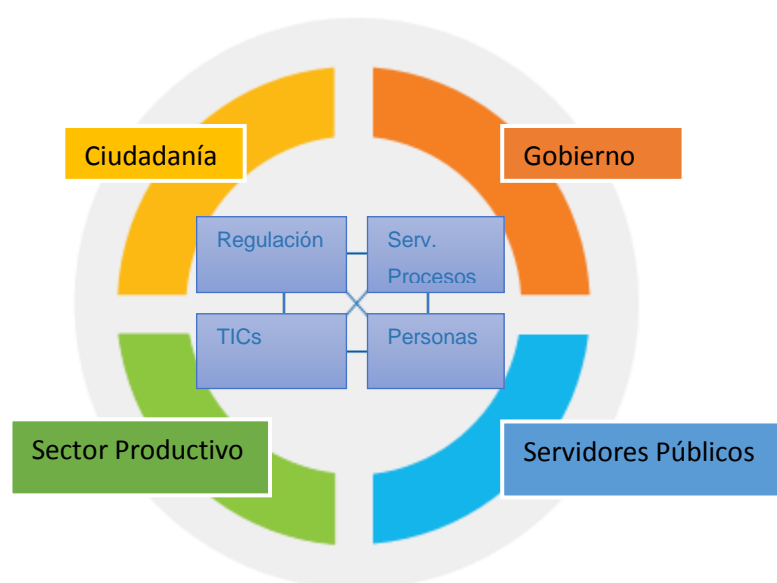
<sup>62</sup> Según Plan de Acción Gobierno Digital 2008 – 2010 en <http://www.Gobiernofacil.go.cr/e-gob/Gobiernodigital/documentos/PlanAccion-2008-2010.pdf>

<sup>63</sup> Según Plan Nacional de Gobierno Electrónico <http://www.Gobiernoelectronico.gob.ec/planv1/index.html>

### Lineamientos estratégicos

- Mejorar estructuralmente la gestión pública en términos de eficiencia, eficacia y reducción de costos operacionales.
- Fomentar la prestación de servicios de forma electrónica, en todas sus acepciones, por medio de la migración de trámites a plataformas Web.
- Producir cambios crecientes para mejorar la penetración de la Internet en la sociedad ecuatoriana.

Gráfico: Interacción de los pilares del Gobierno Electrónico de Ecuador. Fuente: Documento sobre el Plan de Gobierno Electrónico.



#### 9.2.9. Caso México<sup>64</sup>

### Objetivos principales

- Impulsar la transición del país hacia un nuevo entorno social, económico y político.
- Conducir y propiciar la transición de México hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento, diseñando los servicios digitales para el ciudadano del siglo XXI.

<sup>64</sup> Según el Sistema Nacional de E-México <http://www.sct.gob.mx/informacion-general/areas-de-la-sct/coordinacion-de-la-sociedad-de-la-informacion-y-el-conocimiento/el-sistema-nacional-e-mexico/>

<http://media.eleconomista.com.mx/contenido/pdf/201311/EstrategiaDigital.pdf>

- Dar cumplimiento a los compromisos internacionales en torno a la Sociedad de la Información y el Conocimiento

### Lineamientos estratégicos

- Innovación y mejora en los trámites y servicios que el Gobierno ofrece al ciudadano, garantizando una alta disponibilidad en base a las siguientes áreas de gestión: e-Aprendizaje, e-Salud, e-Economía y e-Gobierno.
- Transformación Gubernamental: Construir una nueva relación entre la sociedad y el Gobierno, centrada en la experiencia del ciudadano como usuario de servicios públicos, mediante la adopción del uso de las TICs en el Gobierno de la República.
- Economía Digital: Desarrollar un ecosistema de economía digital que contribuya a alcanzar un México próspero, mediante la asimilación de las TICs en los procesos económicos, para estimular el aumento de la productividad, el crecimiento económico y la creación de empleos formales.
- Educación de calidad: Integrar las TICs al proceso educativo, tanto en la gestión educativa como en los procesos de enseñanza-aprendizaje, así como en los de formación de los docentes y de difusión y preservación de la cultura y el arte, para permitir a la población insertarse con éxito en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
- Salud universal y efectiva: Generar una política digital integral de salud que aproveche las oportunidades que brindan las TICs con dos prioridades: por una parte, aumentar la cobertura, el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y, por otra hacer más eficiente el uso de la infraestructura instalada y recursos destinados a la salud en el país.
- Seguridad ciudadana: Utilizar a las TICs para prevenir la violencia social, articulando los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades en torno a objetivos comunes para promover la seguridad, y también para prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales.

#### 9.2.10. Caso Paraguay<sup>65</sup>

### Objetivos principales

---

<sup>65</sup> Según el Plan Nacional de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Paraguay [http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/3b7b94139b4d619203256b6f004c4918/\\$FILE/1-02.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/438f22281c05235303256848005ea465/3b7b94139b4d619203256b6f004c4918/$FILE/1-02.pdf) y el Plan Conecta Paraguay

- Modernización de normas, sistemas y procedimientos que conformen el marco regulador de la organización del Estado.
- Adecuación de estructuras administrativas hacia modelos ágiles y flexibles.
- Desburocratización procedimental y búsqueda de criterios racionales de actuación.
- Incorporación de las nuevas tecnologías de la información al conjunto de la actuación administrativa.
- Promoción de la nueva cultura democrática y participativa entre los funcionarios públicos.
- Establecimiento de un sistema de capacitación, coherente con el modelo de carrera administrativa que se adopte y que coadyuve al mantenimiento de dicha cultura, así como la permanente aptitud y adecuada actitud de sus integrantes.
- Inclusión en el sistema de Instrumentos de formación gerencial pública para asegurar la existencia de gestores públicos capaces de impulsar el proceso.

#### Lineamientos estratégicos

- Redefinir las relaciones entre la sociedad y el Estado
- Interesar a los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas
- Evaluar con base en la medición de resultados y en la satisfacción de los ciudadanos,
- Contribuir a que las comunidades puedan identificar, plantear y resolver eficazmente sus problemas
- Establecer reglas claras de ética, tanto para los servidores públicos como para la ciudadanía
- Aumentar sucesivamente la transparencia y competencia en las compras y contrataciones del Estado.

#### 9.2.11. Caso Perú<sup>66</sup>

##### Objetivos principales

- Acercar los servicios del Estado a los ciudadanos y empresas mediante el uso de tecnologías de la Información y comunicaciones que permitan la innovación de prácticas que simplifiquen los procedimientos administrativos tradicionales,

---

<sup>66</sup> Según la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) [http://www.ongei.gob.pe/normas/0/NORMA\\_0\\_RESOLUCI%C3%93N%20MINISTERIAL%20N%C2%BA%20274-2006-PCM.pdf](http://www.ongei.gob.pe/normas/0/NORMA_0_RESOLUCI%C3%93N%20MINISTERIAL%20N%C2%BA%20274-2006-PCM.pdf)

implementando proyectos e iniciativas de Gobierno Electrónico en beneficio de la sociedad.

- Desarrollar un conjunto de proyectos estratégicos que permitan la integración de sistemas e Instituciones claves para el desarrollo de iniciativas de Gobierno Electrónico y, que por su importancia impacten en el corto y mediano plazo, permitiendo la adopción de las nuevas prácticas y constituyéndose en proyectos emblemáticos de uso masivo.
- Mejorar los procesos de la Administración Pública de tal forma de hacerlos más eficientes, transparentes y con enfoque al usuario para facilitar su informatización a través de las tecnologías de la información y comunicaciones, considerando las expectativas y requerimientos del ciudadano así como criterios de optimización.
- Promover y disponer de infraestructura de telecomunicaciones adecuada para el desarrollo de la Sociedad de la Información y del Gobierno Electrónico en particular, con énfasis en las zonas actualmente menos atendidas.
- Generar capacidades en los estudiantes, población adulta y grupos vulnerables en el uso de las TICs, en sus procesos de aprendizaje y de capacitación para su inserción en la Sociedad de la Información y el Conocimiento en general y al Gobierno Electrónico en particular.

#### **Lineamientos estratégicos:**

- Institucionalizar el liderazgo necesario para facilitar el despliegue efectivo de las TICs en las entidades públicas, así como el desarrollo de proyectos de Gobierno electrónico propios e interinstitucionales.
- Incentivar la producción, el despliegue y el mantenimiento de contenidos y servicios electrónicos para la administración pública.
- Incentivar el despliegue y uso de TICs en la sociedad, así como soluciones y servicios electrónicos en la administración pública.
- Fortalecer las unidades informáticas de la administración pública, estandarizando su jerarquía, potenciando sus operaciones e impulsando su integración electrónica, dotándolas de los recursos necesarios para administrar los servicios de telecomunicaciones, entre otros aspectos.
- Desarrollar el marco legal necesario para impulsar y dar validez a las transacciones electrónicas de las instituciones públicas.

Gráfico: Lineamientos estratégicos del Gobierno Electrónico de Perú



Fuente: Cuadro extraído del documento descriptivo del Plan Nacional de Gobierno Electrónico de Perú, realizado por el ONGEI.

Para el caso de Perú, en la descripción de la estrategia de aplicación nacional también previeron la modalidad de financiación de los principales proyectos. Aquí figura la descripción de cada uno de ellos teniendo de referencia Recursos propios o Proyectos de Inversión Pública (PIP).

| N° | Nombre del Proyecto  | Tipo de Financiamiento |     |
|----|--|------------------------|-----|
|    |  | Recursos Propios       | PIP |
| 1  | Integración y Optimización de Portales Administrados por PCM – ONGEI           | X                      |     |
| 2  | Implementación de la Plataforma de Seguimiento de Gobierno Electrónico         | X                      |     |
| 3  | Constitución de Empresas en 24 Horas   | X                      |     |
| 4  | PIDE 2.0   | X                      | X   |
| 5  | Implementación de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú              | X                      | X   |
| 6  | e-Inclusión  | X                      |     |
| 7  | Red ISIRT  | X                      |     |
| 8  | Modelo de Gestión Regional para el Desarrollo de la Agenda Digital Peruana 2.0 | X                      |     |
| 9  | Sistema de Gestión de Seguridad de la Información (SGSI)                       | X                      |     |
| 10 | Implementación del Servicio de Mensajería Móvil del Estado Peruano             | X                      |     |
| 11 | Proyecto Cero Papel  | X                      |     |
| 12 | DataCenter del Estado Peruano  | X                      | X   |
| 13 | Modelo de Gestión de Tecnología Verde  | X                      |     |
| 14 | Red Dorsal de Fibra Óptica   |                        | X   |
| 15 | Promoción de la Complementación de Redes de Transporte y Acceso Regionales     |                        | X   |
| 16 | Sistema de Registro de Nacidos Vivos en Línea                                  | X                      |     |



|    |   |   |   |
|----|---|---|---|
| 17 | Telesalud en Zonas de Frontera  | X |   |
| 18 | Telesalud para EESS Priorizados   | X |   |
| 19 | Hacia la Historia Clínica Electrónica   | X |   |
| 20 | Sistema de Referencias  | X |   |
| 21 | Cuida tu Salud Móvil  | X |   |
| 22 | Promover el Despliegue del DNI Electrónico  | X |   |
| 23 | Firma y Certificado Digital en el Perú  | X |   |
| 24 | PERU EDUCA  | X |   |
| 25 | Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de Instituciones Educativas (SIAGIE)   | X |   |
| 26 | Información Especializada a la Comunidad de Investigación y Desarrollo  | X |   |
| 27 | Repositorio Digital   | X |   |
| 28 | Implementación de una Solución Tecnológica para la Gestión Automatizada de la Información del MINAG   | X |   |
| 29 | Plataforma Electrónica de interoperabilidad de Orden Interno y Público y la Seguridad Ciudadana   | X |   |
| 30 | Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad para la Implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA 2021) en Zonas Indígenas Amazónicas |   | X |

Fuente: Cuadro extraído del documento descriptivo del Plan Nacional de Gobierno Electrónico de Perú, realizado por el ONGEI

#### 9.2.12. Caso Venezuela<sup>67</sup>

##### **Objetivos principales**

- Democratización del acceso a las TICs
- Capacitación y apropiación de la cultura tecnológica por parte de los usuarios de estas, de manera tal que sea posible alcanzar el modelo de la Sociedad del Conocimiento
- Generar contenido que agregue valor y sentido al desarrollo de la infraestructura de la Red.

##### **Lineamientos estratégicos**

- Desarrollar y consolidar una plataforma nacional de tecnologías de información que permita fortalecer las capacidades humanas y mejorar la calidad de vida
- Crear una adecuada base de recursos humanos en tecnologías de información, mediante la formación masiva para la apropiación de una cultura tecnológica por parte de los usuarios de las TICs.
- Acelerar la modernización del Estado mediante el uso masivo de las TICs, con la finalidad de facilitar la comunicación intra e intergubernamental y con la sociedad en general, e incrementar la calidad en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, Instituciones y organizaciones.
- Promover las tecnologías de información y comunicación en el sector productivo, público y privado, a fin de elevar su productividad y competitividad, en el marco de la economía digital mundial.

---

<sup>67</sup> Según el Plan Nacional de Tecnologías de Información de la República Bolivariana de Venezuela <http://es.scribd.com/doc/23046762/Plan-TIC-en-Venezuela#scribd>

### 9.3 Comparativo estrategias nacionales en GE Regional

A continuación se construye un cuadro comparativo, de elaboración propia, que tiene como fin presentar a cada país con su estrategia nacional sobre gobierno digital y sus programas y/o acciones que pretenden llevar a cabo.

Se detallan los planes estratégicos diferenciados por país y para una mejor visualización de la información, se establecieron las siguientes categorías de nomenclador según los fines de cada acción: GE, Servicios públicos, Participación ciudadana/Transparencia /Brecha digital/ Relación Gobierno – Empresas.

Los títulos de las categorías se han elegido en función de la cantidad de programas existentes con esos fines y se han agrupado todos los planes y/o acciones concernientes o de características similares bajo ese mismo concepto dividido por país.

#### **Cuadro 36: Comparativo Estrategias Nacionales en Gobierno Electrónico Regional**

Planes estratégicos por país a nivel nacional Orientados

Gobierno electrónico

Servicios Públicos

Participación Ciudadana / Transparencia/Brecha digital

Relación Gobierno –  
Empresa

Acciones / Programas

|           |                                  |                                       |  |  |  |
|-----------|----------------------------------|---------------------------------------|--|--|--|
| Argentina | Alianza para el Gobierno Abierto | Agenda digital Argentina              | Televisión Digital Abierta   | Red Argentina de Presupuesto Participativo |  |
|           |                                  | Programa Conectar Igualdad            | Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada  | Programa Carta Compromiso con el Ciudadano |  |
|           |                                  | Web Ministerio                        | Firma Digital  | INFOLEG - Información Legislativa          |  |
|           |                                  | Web ANSES (Adm Nac. Seguridad Social) | Software Público Argentino   | Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)   |  |
|           |                                  | Web Transporte Público                | Programa Nacional de Infraestructura Crítica de Información y Ciber seguridad (ICIC) e Internet Sano | Programa MI PC                             |  |
|           |                                  |                                       | Sistema electrónico de Contrataciones Públicas   | Centros Integradores Comunitarios (CIC)    |  |

|          |                       |  |  |  |   |
|----------|-----------------------|--|--|--|---|
| Chile    | Estrategia Digital    | Chile Clic (guía de trámites del Estado)                                     | Incremento de la conectividad y acceso   | Portal de Datos Abiertos   |   |
|          |                       | Difundir masivamente el derecho de acceso a la información pública           | Portal Yo Estudio 2013   | Publicación de informes semestrales Chile Gestiona   | Certificación Norma NCh3262 Sistemas de Gestión: Gestión para la igualdad de género y conciliación de la vida laboral, familiar y personal. |
|          |                       | Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental                   | Web "Mi Futuro"  | Web Departamento de Estadística e Información en Salud (DEIS)  |   |
|          |                       | Proyecto Plan de Acción de Parlamento Abierto.                               | Nuevo portal Data MINEDUC  |  |   |
| Colombia | Programa Conectividad | Adaptación de contenidos web para ser entendibles, agradables y de uso fácil | Establecieron parámetros según tipo de información y estándares de navegación. | Establecieron parámetros para publicar material exigiendo contenido vigentes, relevantes, verificables y completos |   |

|            |                                  |  |   |   |  |
|------------|----------------------------------|--|---|---|--|
| Costa Rica | Plan Maestro de Gobierno Digital | Los informes de Gobierno al alcance de la población mediante la web.   | Establecieron Glosario que contenga conjunto de términos que usa la entidad o que tienen relación con su actividad.                 | Informes de Gestión publicados en el período de vigencia o inmediatamente anterior, presentados a la Contraloría, al Congreso/Asamblea/Concejo (según aplique), el informe semestral de Gobierno. |  |
|            |                                  | Automatizar y estandarizar los procesos administrativos e intercambiar la información entre las agencias gubernamentales | Automatización de los servicios gubernamentales administrativos y proporcionar los servicios en línea de fácil acceso y uso         | Sistema de Administración de Inmigración  | Proporcionar información y servicio integrados a cada industria en el país y mejorar la competitividad de las empresas a través de un servicio rápido y transparente |
|            |                                  | Sistema de Información Geográfica (GIS)  | Proporcionar servicios administrativos a través de los diversos canales tales como visitas, portales, correo electrónico y teléfono | Seguridad Pública: Proporciona monitoreo 24 horas, los 365 días del año. Permite el intercambio de información como apoyo a investigaciones criminales  |  |
|            |                                  |  | Diseñaron un sistema para incrementar la penetración del Internet en todo el país   |   |  |

|         |                                       |   |   |   |  |
|---------|---------------------------------------|---|---|---|--|
| Ecuador | Plan Nacional de Gobierno Electrónico | Ley de Gobierno Electrónico   | Portafolio y Catálogo de Servicios: herramientas para la documentación y administración de todos los servicios que presta una institución | Normativa para utilización de mecanismos participación ciudadana: Normativa que regula la implementación de plataformas tecnológicas y de modelo de gestión con la finalidad de incentivar la participación y colaboración ciudadana, a través de las soluciones de Gobierno Electrónico. | Ventanilla única Virtual                               |
|         |                                       | Decreto Ejecutivo 1014 Software Libre y estándares abiertos   | Plataforma de Pasarela de Pagos   | Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)  |  |
| México  | Sistema Nacional E-México             | Impulsar iniciativas de Gobierno Abierto en coordinación con las dependencias responsables.                     | Instrumentar la Ventanilla Única Nacional para Trámites y Servicios   | Establecer una estrategia de Comunicación Digital y Redes Sociales para el Gobierno de la República, basada en el ciudadano y sus necesidades como usuario.<br><br>Construida para la inclusión y accesible para todos los ciudadanos.  | Desarrollo del mercado de bienes y servicios digitales |
|         |                                       | Generar herramientas para el uso de datos como sustento empírico al proceso de diseño de las políticas públicas | Desarrollar un catálogo nacional de trámites y servicios en una plataforma digital única  | Simple, con mensajes de comunicación claros. Útil y que provea servicios digitales, no simplemente portales electrónicos. Abierta y transparente.   | Potenciar el desarrollo del comercio electrónico       |

|          |   |   |   |  |   |
|----------|---|---|---|--|---|
| Paraguay | Plan Nacional de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Paraguay | Instrumentar una política digital de gestión del territorio nacional  | Ampliar la oferta educativa a través de medios digitales.                   | Generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas   | Ampliar el universo de posibles participantes como proveedores de servicios digitales para el Gobierno. |
|          |   | Inventario del estado de las Tecnologías de la Información en el Estado Paraguayo.  | Información y Promoción del Plan de la Sociedad Nacional de la Información. | Reducción de la brecha digital a través de la implementación de Centros Digitales múltiples, en particular en zonas rurales y ciudades del interior del país | Difusión de TIC en PYMES – Programa de Acceso de las Pymes al comercio electrónico                      |
|          |   | Desarrollar las compras públicas en línea para reducir costos, ampliar la participación de proveedores y aumentar transparencia en la gestión pública | Fomento a la Innovación Tecnológica y a la Capacitación Profesional         | Ofrecer al ciudadano un canal para participar y beneficiarse de las ventajas del Estado en Línea   | Promoción de exportaciones a través de las tecnologías de las comunicaciones y de la información        |
|          |   | Mejorar la gestión pública a través de servicios en línea.  | Información y Promoción del Plan Nacional de la Sociedad de la Información. |  |   |



|      |                                       |   |   |   |  |
|------|---------------------------------------|---|---|---|--|
| Perú | Plan Nacional de Gobierno Electrónico | Mejorar la arquitectura tecnológica diseñada para todos los portales administrados por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico en Informática (ONGEI) | “PIDE 2.0”: Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) ofrece servicios públicos e intercambio electrónico de datos a través de internet y telefonía móvil | “E-Inclusión”: Desarrolla capacidades en los ciudadanos y optimiza los recursos de las TIC a través de telecentros y capacitación de programas de alfabetización tecnológica. | Constitución de Empresas en 24 Horas”                              |
|      |                                       | Modelo de Gestión Regional para el Desarrollo de la Agenda Digital Peruana 2.0  | Proyecto Ventanilla Única del Estado Peruano (VUEP)   | Datacenter del Estado Peruano”  | Modelo de Gestión de Tecnología Verde”: Minimiza impacto ambiental |
|      |                                       | Implementación de una Solución Tecnológica para la Gestión Automatizada de la Información del MINAG   | Programa Cero Papel   | Plataforma Electrónica de interoperabilidad de Orden Interno y Público y la Seguridad Ciudadana   |  |

Fuente: Autor

#### 9.4. Gobiernos locales: Caso Buenos Aires Argentina

En este punto se describirá el caso de Argentina como país que contiene un plan nacional y un plan estratégico a nivel local en la ciudad autónoma de Buenos Aires. Vale mencionar que, como variable no menor, es la cuestión política de este caso particular, ya que a nivel nacional existe un Gobierno oficial de determinada ideología y para el caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires el Gobierno resulta ser el principal opositor. No obstante ambas administraciones han establecido como prioridad de agenda, el tema de gobiernos digitales a pesar de sus creencias políticas.

Desde el 2009 por decreto presidencial, Argentina cuenta a su vez con una Agenda Digital establecida por una política de estado para dar continuidad en el tiempo. La misma integra a 75 ministros representantes de organismos públicos, organizaciones civiles, cámaras y sectores académicos, conformando comisiones de trabajo en: contenidos y aplicaciones; marco legal; capital humano, estadísticas TICs e Infraestructuras y conectividad. Sólo tres provincias adhirieron mediante sendos decretos a la estrategia de la agenda digital (Agenda Digital Argentina, 2011).

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha tomado la iniciativa de adoptar la lógica colaborativa, que propone Internet para abrir sus puertas e invitar a los ciudadanos a que participen y se involucren en pos de la búsqueda de soluciones. Por ello, el Gobierno confía en su proyecto de Gobierno Electrónico creado bajo las premisas que se detallan a continuación, teniendo como principios fundamentales: la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración, el objeto de lograr ciudadanos empoderados, alcanzar mejores servicios y ser una ciudad innovadora. Por ello y como se mencionó más arriba, se creó la iniciativa según el punteo<sup>68</sup>:

- Definir e implementar la plataforma digital del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ejercer como autoridad de aplicación del mismo.

---

<sup>68</sup> Según web del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: <http://digital.buenosaires.gob.ar/misiones-y-funciones/>

- 
- Impulsar, planificar e implementar la integración de las diferentes aplicaciones de negocio con el objetivo de tener una administración más ágil.
  - Impulsar, planificar e implementar la creación de una Arquitectura de Nube de Servicios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
  - Asistir al Ejecutivo en el análisis e investigación de nuevas tecnologías y procesos que puedan ser aplicadas en la organización.
  - Definir y dar soporte a la arquitectura, metodología y estándares en materia de desarrollo de aplicaciones web y aplicaciones móviles.
  - Diseñar las políticas de integración de las bases de datos geo-referenciadas para todo el GCBA.
  - Asistir a la iniciativa de Gobierno abierto en la apertura de set de datos y de código fuente, cuando fuere posible.
  - Coordinar la relación de la Agencia de Sistemas de Información dependiente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con las comunidades de usuarios, desarrolladores y emprendedores tecnológicos.

En el año 2012, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implementó por Decreto 156/12 (denominado Gobierno Abierto) el sitio [data.buenosaires.gob.ar](http://data.buenosaires.gob.ar) como plataforma para facilitar la búsqueda, el descubrimiento y acceso de aquellos conjuntos de datos del sector público que contribuyan a promover la transparencia, a incentivar la participación y colaboración de los ciudadanos en los asuntos de Gobierno, y a estimular la innovación y el desarrollo social, económico y cultural en el ámbito de la Ciudad.

En este sentido se encomendó al Ministerio de Modernización del Gobierno de la Ciudad que estableciera las medidas necesarias para dar cumplimiento a la elaboración e implementación de políticas, estándares y protocolos tendientes a favorecer el acceso, la redistribución y reutilización de datos públicos, de acuerdo a las garantías vigentes en materia de Acceso a la Información Pública y a la Protección de Datos Personales.

Asimismo se invitó a las demás Secretarías y Ministerios dependientes del Poder Ejecutivo de la Ciudad a que adhirieran a la plataforma comprometiéndose a adecuar y mantener sus sitios y políticas de comunicación.

Por su parte, la iniciativa de Gobierno Abierto en la Ciudad es llevada a cabo por la Dirección General de Información y Gobierno Abierto, que propuso llevarla adelante desde cuatro Gerencias determinadas. Por un lado la Gerencia Operativa de Plataforma Digital, a cargo de

las plataformas Web y aplicaciones móviles del Estado, a fin de fortalecer y difundir el desarrollo de herramientas de esas competencias. Por otro lado la Gerencia Operativa de Creatividad y Usabilidad, a cargo de la estrategia de comunicación audiovisual, de la experiencia del usuario y el desarrollo gráfico de las aplicaciones web. En tercer lugar la Gerencia Operativa de Unidad de Sistemas de Información Geográfica (USIG), quien es responsable del mapa web oficial y en materia de información al ciudadano. Por último la Gerencia Operativa de Nuevas Tecnologías a cargo de la investigación de nuevas tendencias y participaciones de los Gobiernos a disposición de las tendencias arquitectónicas web, que tienen por objetivo mejorar y modernizar la gestión.

#### 9.5. Conclusiones del capítulo

Ciertamente los gobiernos tienen dentro de sus prioridades la tarea de marcar una agenda con políticas de estado a favor de la gobernanza digital. Este aspecto se contempla en una gran proporción de países de Latinoamérica, tal como se pudo observar en los casos de países de la región utilizados para el análisis. En mayor o menor medida, los integrantes de la región de América Central y América del Sur, prevén un desarrollo contemplando la tecnología como una herramienta fundamental para mejorar los procesos y la eficiencia de la gestión.

Dentro de los planes analizados en su mayoría, los gobiernos establecen períodos de diagnóstico de situación sobre el estado y las necesidades de mejora, establecen las agendas nacionales contemplando aspectos de transparencia, gobierno abierto, participación ciudadana, entre otros y luego ponen en práctica lo planificado. En lo que respecta a los casos observados, se establecen entre cuatro y cinco años para toda la etapa del proceso.

No obstante se entiende que el mayor desafío que enfrentan los gobiernos a la hora de emprender una agenda mancomunada, tanto los gobiernos locales para estar a la par de los países regionales sobre el uso y aplicación de la tecnología, radica en la continuidad y adherencia que las administraciones pudieran tener en este aspecto (Criado, Gil García, 2013).

Por otro lado, parece existir una ausencia de estabilidad en las estrategias nacionales de GE, ya que los países de la región no han adoptado agendas de política pública basadas en el largo plazo.

Lo que significa que los planes estratégicos nacionales debieran ser políticas públicas pensadas más allá de los tintes políticos que cada gobierno represente. Por lo dicho el punto a mejorar o rever, podría ser la independencia necesaria que la entidad responsable de llevar a cabo los planes nacionales, debiera tener con respecto a los gobiernos de turno, o la multisectorialidad que esa entidad a cargo pudiera representar.

Por otro lado, otro aspecto que se podría destacar como punto a mejorar sería la articulación entre los gobiernos locales y nacionales de modo que no sean administraciones diferenciadas según la ubicación geográfica de cada provincia o municipio, sino que se contemple una estrategia nacional a la cual se sumen todos los gobiernos que del nacional dependan. Se entiende por esto que la colaboración de los gobiernos locales resulta indispensable para poner en evidencia las necesidades de la sociedad y a partir de allí trazar una estrategia global a nivel país.

Asimismo se ha podido observar en diversos planes que si bien la planificación suele ser correcta, en la práctica escasean datos e información sobre los relevamientos de evaluación, cuando la política de gobierno digital ya está en práctica.

Ha resultado un tanto complejo poder evaluar las variables de cumplimiento sobre lo prometido en los planes. Algunos porque recién comienzan la etapa de implementación, otros porque aún no publicaron la información de medición.

En estos casos, la evaluación de resultados y medición de gestión es indispensable para poder saber desde dónde se parte y hacia dónde se quiere llegar y alcanzando qué tipos de objetivos. De modo que, no sólo es cuestión de medir indicadores o variables, sino aplicar una política que requiera del análisis de esos resultados o un estudio del estado de situación comparado periódicamente.

Es claro que existen países con estrategias nacionales ejemplares que marcan tendencia en la región. Algunos se han destacado en sus acciones de participación ciudadana, otros en la categoría datos abiertos o transparencia y otros en el desarrollo de servicios públicos, ética y/o demás categorías pero principalmente han podido contemplar la necesidad que tenía su comunidad tanto local como nacional, para poder satisfacerla mediante la adopción de la tecnología como herramienta aliada de la administración (Patiño, 2014).

También resulta evidente, que se requieren de nuevas tesis e investigaciones para continuar analizando y caracterizando el contenido de éstas agendas y sus enfoques claves en la amplitud y diversidad de temas y sub temas que se desprenden por ejemplo del concepto “modernización del estado”, incluyendo sólo ahí, compras estatales, sistemas integrados de administración financiera; pero quedando como se vio en el cuadro (cuadro 36 y 67) muchos afuera, que generan confusión a la hora de interpretar las agendas, sí están por ejemplo alineadas a las tendencias internacionales. (Criado & Gil-García 2013).

La ADU de Uruguay, según Rivoir, sigue la tendencia de la región en la evolución del enfoque de sus estrategias para las SIC, siguiendo las recomendaciones de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMS), y consolidando el enfoque complejo con énfasis en los aspectos sociales del desarrollo humano y el GE, así como la precisión y claridad en la elaboración de documentos de política (Rivoir, 2013; Guerra & Jordán, 2010).

#### **Cuadro 37: Decreto de Presidencia: ADU 2011-15**

El 23 de noviembre, la Presidencia de la República del Uruguay.

.. atento a los compromisos internacionales que surgen de las Cumbres: Ginebra, Túnez; la declaración de Bávaro; compromiso de Río de Janeiro y Plan de Acción de ELAC2007 aprobado en Brasil...

Considerando:

- I) La necesidad de ejecutar una política pública, que permita continuar desarrollando acciones en pos de un avance significativo hacia la SIC
- II) La estrategia del Gobierno que impulsa la transferencia y fortalecimiento democrático..
- III) La necesidad de alinear los proyectos propuestos y en curso con la estrategia establecida;
- IV) La propuesta de Agenda Digital Uruguay para los años 2011-2015 presentada por AGESIC

**Fuente: Elaboración propia.**

En síntesis la AGESIC presenta un nivel de madurez que le ha permitido generar no solo las primeras versiones de la ADU, sino también definir los programas en gobierno electrónico que sentaron las bases de toda una estructura organizativa y funcional idónea y de generar hasta su propia metodología para medir el nivel de madurez del GE, en las distintas unidades del Estado Uruguayo, entre otras especialidades como la incubación de proyectos o la generación de normas y estándares.

## Capítulo 10. Análisis del papel del estado uruguayo en la planificación estratégica del GE

### 10.1. AGESIC y la cultura hacia la planificación de proyectos

Fundamentando el título del inicio se recuerda que la propia AGESIC, representa en sí misma la planificación estratégica de un proyecto electrónico presentado ante el BID, para el período 2005-2009 (GN-2398-2) “Proyecto Plan de Gobierno Electrónico I”, promoviendo el fortalecimiento de la capacidad del Estado para hacerla más eficiente por medio de las TICs.

Reconociendo como un gran desafío la ausencia de planificación y políticas cuantificables para avanzar estratégicamente hacia GE, se basó en la construcción de un “Modelo” (o metodología de trabajo), creando la propia Agencia de GE y definiendo variables con indicadores medibles que fueron los pilares y principales componentes para marcar el rumbo del programa inicial en GE (ver Cuadro 17).

Además, producto de las desparejas capacidades estratégicas, tácticas y operativas en las administraciones públicas uruguayas, la AGESIC elabora un documento técnico “herramienta”, con el objetivo de diagnosticar que tan preparadas estaban las organizaciones para utilizar las TICs y adoptar el GE siguiendo los lineamientos estratégicos del Estado.

El proceso para la definición de la herramienta, estuvo compuesto por un equipo de personas expertas en gobierno uruguayo y en áreas técnicas, recibiendo el apoyo complementario de la consultora Deloitte, quién incorpora el asesoramiento de técnicos extranjeros, logrando así una visión de las mejores prácticas internacionales que fueron adecuadas a la idiosincrasia y realidades del Estado uruguayo.

Por último se realizaron talleres representativos en organizaciones para medir y comprobar el alcance real de las metas, culminando con evaluaciones y pruebas pilotos, reduciendo así imprevistos y validando la precisión de la herramienta.

## 10.2. Definición del MMGE (Modelo de Madurez del GE)

Según AGESIC la herramienta “diagnóstico”, se basa en 9 áreas relevantes a evaluar y 5 escalas de niveles. La guía cuenta con un software de apoyo para el relevamiento y procedimientos destinados al análisis y obtención de resultados, que a su vez mediante un cuestionario, dimensionado por área y subcategoría, se formulan las preguntas que luego presentan respuestas múltiple opción (Cuadro 38).

**Cuadro 38: Cuestionario Diagnóstico de Madurez GE - AGESIC**

|                   |  |  |
|-------------------|--|--|
| <b>Estrategia</b> | <i>Estrategia</i>                      | Determinar si hay definición consciente de la estrategia.  |
|                   | <i>Gobernanza</i>                      | Determinar cómo se dirige y controla el uso actual y futuro de las TI para apoyar los objetivos de la organización.  |
|                   | <i>Gestión de valor</i>                | Determinar si hay una gestión eficiente del valor logrado en términos del ciudadano y para la organización.  |
|                   | <i>Análisis externo y benchmarking</i> | Determinar la capacidad de análisis y comparación en pro de mejorar.   |
| <b>Personas</b>   | <i>Competencias</i>                    | Determinar la capacidad de la gestión de competencias y la capacidad de la gestión del conocimiento.   |
|                   | <i>Cultura</i>                         | Determinar si está orientada con el concepto de servidor público y enfocada al ciudadano.  |
|                   | <i>Estructura</i>                      | Determinar si existen mecanismos y responsabilidades que facilitan la participación ciudadana y la capacidad para generar y/o soportar servicios de Gobierno electrónico.  |
|                   | <i>Gestión del cambio</i>              | Determinar si existen mecanismos para gestionar el cambio y aspectos humanos.  |
|                   | <i>Reconocimiento y recompensas</i>    | Determinar si hay definición y aplicación consciente del sistema de reconocimiento y recompensas.  |
| <b>Desempeño</b>  | <i>Marco de medición del desempeño</i> | Determinar si es posible medir y de qué forma el desempeño de actividades, resultados e impactos.  |
|                   | <i>Indicadores</i>                     | Determinar si existe una definición y uso eficiente de indicadores de desempeño.   |
| <b>Tecnología</b> | <i>Infraestructura</i>                 | Determinar la capacidad de la infraestructura para soportar servicios de e-gob. Incluye el hardware, software de base, aplicativos y gestión de los procesos involucrados. |



|                    |   |  |
|--------------------|---|--|
|                    | <i>Redes y conectividad</i>                       | Determinar la capacidad de la red para soportar los servicios del organismo y capacidad de extensibilidad e interconectarse entre organismos.  |
|                    | <i>Integración</i>                                | Determinar el estado en relación a su arquitectura de integración y la facilidad para agregar nuevos servicios.<br>Determinar la facilidad y capacidad de integrar el organismo con otros actores (internos o externos). |
|                    | <i>Arquitectura</i>                               | Determinar la flexibilidad y facilidad de incorporar nuevos servicios.<br>Determinar la importancia que se le da a la definición y documentación de los procesos.  |
|                    | <i>Seguridad</i>                                  | Determinar la importancia que se le da a la seguridad (implica roles, auditorías, gestión).  |
|                    | <i>Estándares</i>                                 | Determinar el nivel de adopción de estándares.   |
| <b>Información</b> | <i>Contenido</i>                                  | Determinar el nivel de gestión de la información y las características de ésta.  |
|                    | <i>Arquitectura</i>                               | Determinar la flexibilidad y facilidad de incorporar nuevos servicios.<br>Determinar la importancia que se le da a la definición y documentación de los procesos.  |
|                    | <i>Seguridad</i>                                  | Determinar la importancia que se le da a la seguridad ( implica roles, auditorías, gestión)  |
|                    | <i>Estándares</i>                                 | Determinar el nivel de adopción de estándares.   |
|                    | <i>Privacidad/Acceso a la información pública</i> | Determinar el cumplimiento de la reglamentación vigente y la capacidad para adaptarse a nuevas reglamentaciones.   |
| <b>Operaciones</b> | <i>Gestión</i>                                    | Determinar la capacidad para gestionar operaciones y proyectos.  |
|                    | <i>Ejecución (Procesos y proyectos)</i>           | Determinar la capacidad para controlar la ejecución de proyectos, nivel de integración, estandarización y optimización de las operaciones.   |
|                    | <i>Origen de los recursos</i>                     | Determinar cómo se adquieren los recursos, cómo se planifican y se gestionan.  |
|                    | <i>Cumplimiento</i>                               | Determinar el cumplimiento de las normas y la capacidad para adaptarse a nuevas.   |
|                    | <i>Proceso de financiación</i>                    | Determinar la capacidad para obtener recursos y crear nuevas alternativas.   |
| <b>Servicios</b>   | <i>Canales</i>                                    | Determinar la capacidad de usar diversos canales.  |
|                    | <i>Prestación de servicios</i>                    | Determinar el cumplimiento de la prestación de servicios respecto a las expectativas del ciudadano.  |

|                       |  |  |
|-----------------------|--|--|
| <b>Ciudadanos</b>     | <i>Comprensión de la perspectiva del ciudadano y sus necesidades</i> | Determinar qué, cómo y cuánto se hizo por comprender necesidades del ciudadano                                     |
|                       | <i>Satisfacción de ciudadanos</i>                                    | Determinar qué se hizo para satisfacer las perspectivas y necesidades del ciudadano                                |
|                       | <i>Participación /Adopción/ Involucramiento de ciudadanos</i>        | Determinar el nivel de uso por los ciudadanos de los servicios brindados.  |
| <b>Comunicaciones</b> | <i>Estrategia interna y externa</i>                                  | Determinar si hay definición consciente de la estrategia de comunicación.  |
|                       | <i>Ejecución</i>   | Determinar la coherencia y consistencia de la comunicación, y nivel de uso de la retroalimentación recibida.       |
|                       | <i>Promoción de servicios</i>  | Determinar la capacidad para orientar el uso hacia canales de e-gob y para evaluar los resultados de la promoción. |

### DESCRIPCION DE LOS NIVELES

|                         |   |
|-------------------------|---|
| <b>1. Emergente</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Resulta difícil, costoso y/o no sostenible implantar servicios al ciudadano.</li> <li>○ Las áreas claves del Modelo son abordadas de forma adhoc y reactiva.</li> </ul>  |
| <b>2. En Desarrollo</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Se reconoce la necesidad de buenas prácticas.</li> <li>○ Hay iniciativas encaminadas que funcionan de manera aislada.</li> <li>○ Es posible implantar servicios pero no se asegura sostenibilidad, disponibilidad ni calidad.</li> </ul> |
| <b>3. Definido</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Las buenas prácticas se formalizan y generalizan, son generalmente aceptadas y usadas en la organización.</li> <li>○ Los servicios tienen garantías de calidad, cumplimiento y sostenibilidad.</li> </ul>                                |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| <b>4. Maduro</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Se aplican en toda la organización los estándares y normas establecidos.</li> <li>○ Se acuerdan niveles de servicios integrando canales y aplicaciones de diferentes organismos. ○ Es posible monitorear y medir cumplimiento de los procedimientos y tomar acciones correctivas.</li> </ul> |
| <b>5. Transformacional</b> | Se aplica el mejoramiento continuo de acuerdo a la planificación estratégica y a la retroalimentación del ciudadano   |

**Fuente: AGESIC**

La herramienta por tanto identifica las áreas claves dentro de las organizaciones, capaces de soportar en mayor o en menor medida el GE, siendo: estrategias, personas, desempeño, operaciones, tecnología, información, servicios, ciudadanos y comunicaciones, y en cada uno de ellas se valora su capacidad en: emergente, en desarrollo, definido, maduro, transformacional.



**Figura 16: Relación entre los principales proyectos del programa (AGESIC)**

Una vez realizado el diagnóstico de madurez, el personal técnico “facilitadores” de AGESIC, conjuntamente con los responsables de la Unidad Ejecutora donde se procedió a realizar el trabajo, elaboran el “Plan Director de Informática”, priorizando el relacionamiento con el

ciudadano y la sostenibilidad de los emprendimientos TICs, alineados al Mapa de Ruta del Gobierno Electrónico en Uruguay y recomendaciones de la OECD<sup>69</sup>.

La aplicación del modelo de madurez permitió implementar soluciones compartidas, generando ahorros significativos, además de consolidar una primera visión global del escenario sobre las capacidades reales existentes en el Estado central del Uruguay, e iniciar una cultura de trabajo orientada hacia la planificación, incluyendo talleres y referencias especializadas en PMBOK y PMI, así como técnicas similares a la guía metodológica de proyectos aplicada en el caso Chileno<sup>70</sup>.

La pregunta que se hizo para seguir comprendiendo el Mapa de Ruta del Gobierno Electrónico en Uruguay es, ¿Cómo se relaciona la formulación de un Plan Director Informático de la Dirección de Catastro, con otras dependencias del Estado, Ministerios, Sistemas Integrados de Información Financiera (SIIF) – Anexo 4.9 -, que están a su vez relacionados con los Gobiernos departamentales y que a su vez operan dentro del marco del Mapa de Ruta de la AGESIC?

En esa línea encontramos en el trabajo de diagnóstico del Sistema Integrado de Información Financiera realizado por la consultora internacional CPA Ferrere aportes críticos que se debatían a fines del 2008, donde se fundamentaba el modelo de madurez adoptado por AGESIC para resolver el “Qué hacer”, bajo el enfoque SOA, y se cuestionaba sobre el resto de las metodologías para resolver las otras fases: ***Quién lo hace; Cómo hacerlo; Cómo medirlo***.

“ los proyectos deben responder a productos, y el control final debe ser productos y no por proyectos “

**Fuente: CPA Ferrere**

<sup>69</sup> La metodología de implantación del Gobierno Electrónico, la adopción de estándares y de tecnologías bien conocidas y probadas, también siguen las recomendaciones de la OECD, y constituyen un punto fuerte de apoyo para llevar a cabo los proyectos que se planteen. En el sentido estrictamente técnico, podemos decir que se está actuando correctamente. Ferreira, S.

<http://fi.ort.edu.uy/licenciatura-en-sistemas/articulos-tecnicos>

<sup>70</sup> La guía ofrece lineamientos para la presentación de los requisitos técnicos del sistema Gobierno Electrónico Chileno. Aclara que, no es un manual de gestión de proyectos en TIC. Guía Metodológica 2009 (Chile) Gobierno Electrónico. [www.estrategiadigital.gob.cl](http://www.estrategiadigital.gob.cl)

En el Anexo 4.9. se describen algunas de las funciones centrales del SIIF que se alinean a las estrategias del GE e iniciativas propuestas desde organismos como la CEPAL, que tienen que ver con interoperabilidad, transparencia y rendición de cuentas para obtener un fortalecimiento de la gestión los recursos públicos del Estado.

### 10.3. AGESIC con enfoque de integración y proyectos

Institucionalmente AGESIC presenta un organigrama (ver organigrama AGESIC<sup>71</sup>), donde asigna divisiones que estarían más involucradas con el tratamiento de proyectos y la integración o interoperabilidad (Criado, Gascó & Giménez, 2011). Allí se encuentra en el área de Organismos y Procesos la división de “proyectos transversales” dedicada a gestionar las iniciativas transversales de la Administración Pública (Expediente Electrónico, GRP, Notificaciones-E, entre otros), impulsando modelos de gestión integrales que aseguren la adecuada articulación de sistemas transversales.

Así mismo, y dependiendo directamente de la Dirección Ejecutiva, la División de “Proyectos Especiales” atiende los programas definidos por la Agenda Digital, coordinando y realizando el seguimiento de manera de que logren cumplir las metas y contribuyan con el resto de los objetivos del GE del país.

Se dejó para el final la división denominada “Oficina de Proyectos”, que también depende directamente del Ejecutivo, estando dentro de sus principales objetivos impulsar la cultura de trabajo hacia la “planificación estratégica”, tanto interna (dentro de la Agencia) como externa, colaborando en programar y difundir una metodología de proyectos, con esquema de seguimiento y tratamiento de riesgos entre otras variables que ayuden a lograr obtener los resultados planteados en los proyectos.

Pues bien, en la práctica la AGESIC, se vió que operó desde sus inicios con un plan, con objetivos, e indicadores, con metodologías, verificando además que presenta otras funcionalidades a raíz de su estructura organizacional, que le permite participar desde la fase

---

71 <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/92/1/agesic/Organigrama.html>

inicial de un proyecto en una unidad ejecutora, o remitirse a asesorar en recomendaciones para la confección de un pliego de licitaciones en el uso de la plataforma de Interoperabilidad y estándares para la firma digital según verificamos en el Pliego y en el Documento Técnico “Plataforma de Interoperabilidad” (AGESIC), utilizado para definir los estándares.

#### **Cuadro 39: Plataforma de Interoperabilidad - AGESIC**

El sistema de la VUCE debe permitir poder interoperar con diferentes entidades gubernamentales o privadas y sus sistemas, para esto será requerido que se puedan realizar interfaces de conexión entre sistemas utilizando Web Services y en caso de ser necesario interoperar con otros sistemas legados ya sea mediante desarrollos específicos, interfaces de la plataforma o el uso de herramientas provistas por AGESIC

Se deberá cumplir con los estándares de AGESIC, firma electrónica y plataforma de interoperabilidad (PGE) considerando también los requerimientos para publicación y consumo de Web Services. Se proveen documentos adicionales sobre plataforma de interoperabilidad y publicación de Web Services sobre la PGE. Estos documentos son gestionados y mantenidos por AGESIC y esta es la responsable de su adaptación y cambios de contenido y formato

El sistema de la VUCE debe utilizar los servicios provistos por la plataforma de interoperabilidad de AGESIC.

**Fuente: Pliego de Licitaciones. LPI No: SG14/2012, Proyecto: Programa de Apoyo a los Servicios Globales de Exportación.**

En la línea dedicada al fortalecimiento de planes y proyectos, AGESIC cuenta con un sistema novedoso llamado “e-fondos”. Este es una convocatoria anual que busca promover la presentación de iniciativas del ámbito público “organismos” y privado “ciudadanos”, que investiguen y desarrollen herramientas para mejorar trámites y servicios estatales, ejemplo el sistema informático para presentar las Becas en el Ministerio de Educación y Cultura, donde anualmente se postulan 50.000 candidatos.

Figura 25: Sistema de gestión de Becas (proyectos eFondos)

## eFondo: Sistema de Gestión de Becas para la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

Con el Sistema de Gestión de Becas impulsado por los eFondos de AGESIC, los estudiantes de educación media pueden postularse vía Web de manera simple, a las Becas de Apoyo Económico y Compromiso Educativo que año a año disponibiliza el MEC. En el período 2014- 2015 se ingresaron más de 50.000 postulaciones de Becas.



El objetivo de este proyecto fue contar con un sistema informático que facilite el acceso de los estudiantes a las becas y que permita una gestión optimizada de los programas del Ministerio de Educación y Cultura. De esta forma se mejora el acceso a las becas ofrecidas y se crea un sistema integrado de Gestión de Becas. Además el sistema mejora la capacidad de los centros educativos a la hora de promover e informar sobre el acceso a las diferentes modalidades de becas y sus programas.

La información provista por el sistema permite una mejora en los tiempos de evaluación de las postulaciones, una gestión ágil y el contralor de las becas. El sistema es capaz de alojar y correr los nuevos índices de mayor complejidad que se están generando a nivel estatal para el ranking y evaluación de las realidades educativas y socioeconómicas de los estudiantes.

El balance y resumen presentado en el 2012 (Guinovart, 2012), muestra algunas dificultades en mantener la sustentabilidad de los proyectos luego del apoyo económico y técnico recibido, siendo éstas debilidades también parte de las ventajas percibidas como fortalezas por los participantes, estimando más de la mitad (26 entrevistas de proyectos presentados) como medio y alto el uso de las soluciones desarrolladas.

En la línea de proyectos de sistemas impulsados desde la AGESIC, se citará el expediente electrónico, otro de los pilares iniciales del programa de GE que arrojó algunas lecciones destacadas por Pérez y Trotta (2012) sobre la evolución de la implantación entre el período 2008-2013, donde participaron las unidades ejecutoras (MIEM, AGESIC, INC, MSP, MTSS, M del Interior), destacándose como caso de éxito el Ministerio del Interior, donde al 2014 aún quedaban reparticiones por implementar y otras que estaban en fase de prototipación.

- *El organismo debe estar preparado para recibir la herramienta*
- *El proyecto debe ser del organismo*
- *El foco debe estar en la gestión del cambio*
- *El Organismo debe conocer la herramienta antes de su implantación*
- *Realizar implantaciones con Ruta Libre – Dejar capacidades para continuar avanzando*

De las intendencias y de las entrevistas surgen opiniones sobre la experiencia con el expediente electrónico, como una forma de aproximación a la informatización y al GE, utilizando el término de “gestión electrónica” y argumentando la necesidad de contar con sistemas de gestión para operar e interconectar los procesos y expedientes. “A veces se vende como solución maravillosa “expediente electrónico” y en realidad es llenar un formulario en la computadora”. (E16).

En tanto el expediente electrónico ha sido una puerta de entrada de AGESIC hacia los gobiernos departamentales<sup>72</sup> (Anexo 4), quienes solicitaron apoyo e incluso lo ven como “un servicio” hacia las Intendencias – el caso de San José –, para instrumentar el uso de herramientas estandarizadas y centralizadas desde la Agencia del Gobierno Electrónico. (E4,E9, E15, E16).

*“.. Canelones ha sido un avanzado, creo que fue uno de los primeros en tener el trámite de expediente electrónico y fué uno de los pioneros en atención al público personalizada. Justamente con la herramienta de tener toda la información pública y los expedientes en Internet.”*

Fuente: E7

En el transcurso de los años, paralelamente a la definición y desarrollo de proyectos y en el marco del Plan de Gobierno Electrónico del Uruguay, la AGESIC instrumentó una cultura de trabajo orientada a resultados, donde se fueron reflejando mediante informes de avances y memorias con indicadores de evaluación de resultados finales y temporales, para el cumplimiento de las estrategias definidas en los respectivos programas.

Por ejemplo la memoria del 2010, indica en materia de Capacitación a Funcionarios Públicos, que se invirtieron 1945 horas en un total de 1101 participantes, comprendiendo 71 actividades diferentes con un porcentaje a distancia del 14%. Entre ellos se destaca la formación de 89 participantes del curso “Introducción a la formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico” de la OEA.

---

<sup>72</sup> <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/2760/6/agesic/al-interior:-expediente-electronico-en-Intendencia-de-san-jose.html>



La carencia de formación en la administración pública no sólo queda reflejada en temas de GE, sino que el cambio cultural que intenta motivar AGESIC desde las TICs, mediante la **Metodología de Planes y Proyectos**, también hoy se percibe desde otras áreas del Gobierno, donde proponen aplicar estrategias metodológicas hacia la gestión por resultados, citando:

- Proyectos de Presupuesto Quinquenales y Presupuestales
- Proyectos de Cooperación Internacional
- Proyectos Metodología ILPES para la Planificación Estratégica Departamental
- Formulando un Plan de Acción para el Desarrollo de una estrategia de Gobierno

Abierto

## Capítulo 11. Análisis de la planificación estratégica del GE departamental Uruguay

Como punto de partida para el análisis se comienza por el contexto del territorio de las intendencias. Se realiza un recorrido exploratorio comparativo de los portales, puertas de acceso al departamento para evaluar y comparar en un período de casi diez años (2006-2015), cuánto habían prosperado en el desarrollo del GE departamental.

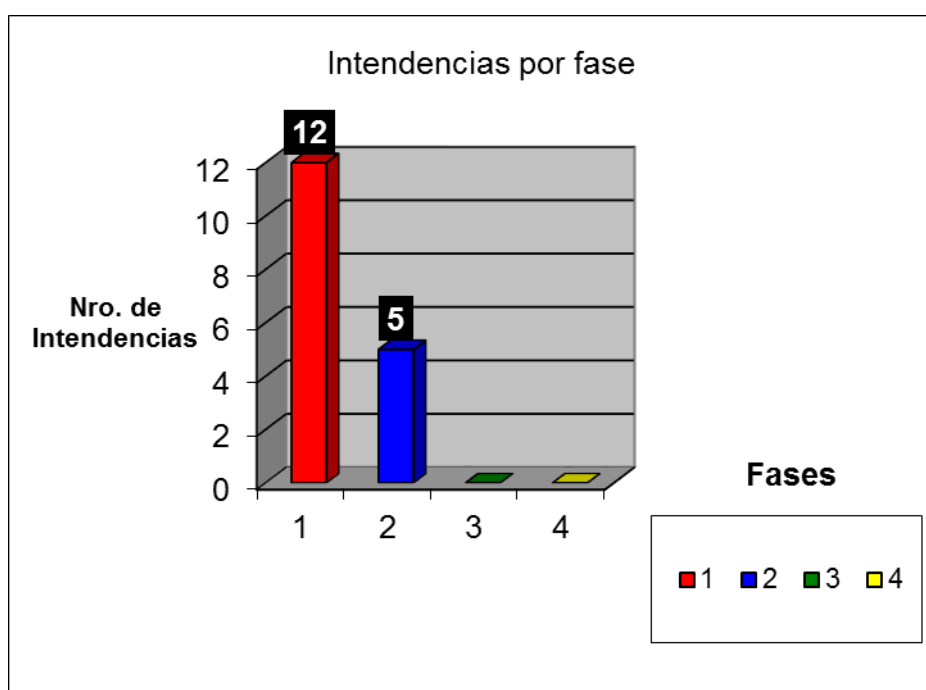
El fundamento de comenzar comparando la evolución de los portales departamentales en ese período, partió del trabajo de investigación realizado por Bieito en el 2006, donde se realizó un análisis de los servicios y las administraciones electrónicas de todos los departamentos del Uruguay, **evidenciando que casi la totalidad de los directores de sistemas, afirmaban no trabajar con planes estratégicos para fomentar el GE departamental.** El estudio original fue inspirado por la trayectoria en estudios por portales locales y municipales realizados por Criado y Ramilo (2001; 2003) y Moon (2002).

Nuestra actualización es muy básica. Existen estudios más recientes y comprensivos. Por ejemplo: Sandoval-Almazan & Gil-Garcia (2011) que estudian portales de gobiernos locales en México. Buscaron comprender hasta qué grado dichos portales están incluyendo herramientas y estrategias para cultivar colaboración y participación entre todos los stakeholders del ecosistema. Examinaron la diferencia entre portales de gobiernos urbanos y locales y consideraron varias funciones como ser: *display* de información; provisión de servicios; herramientas para interacción; canales de participación y oportunidades para participación. En el contexto uruguayo un análisis de esta misma naturaleza y con un similar grado de complejidad sería oportuno.

### 11.1. Análisis del nivel de desarrollo del GE departamental 2006

En esta oportunidad se buscó complementar y contrarrestar la opinión de los informantes, realizando un estudio comparativo para medir el nivel de desarrollo o maduración de las Intendencias desde sus respectivos portales, utilizando la tabla Intendencias Fases Gob-E, donde se puede apreciar que la mayoría de las intendencias “12”, responden a la fase de “servicios informativos”, y 5 Gobiernos departamentales realizan “transacciones simples” mediante la descarga de formularios (Navarra, Martínez, Fernández & Cabrera, 2004).

**Gráfico 10: Intendencias por fases I (Año 2006)**

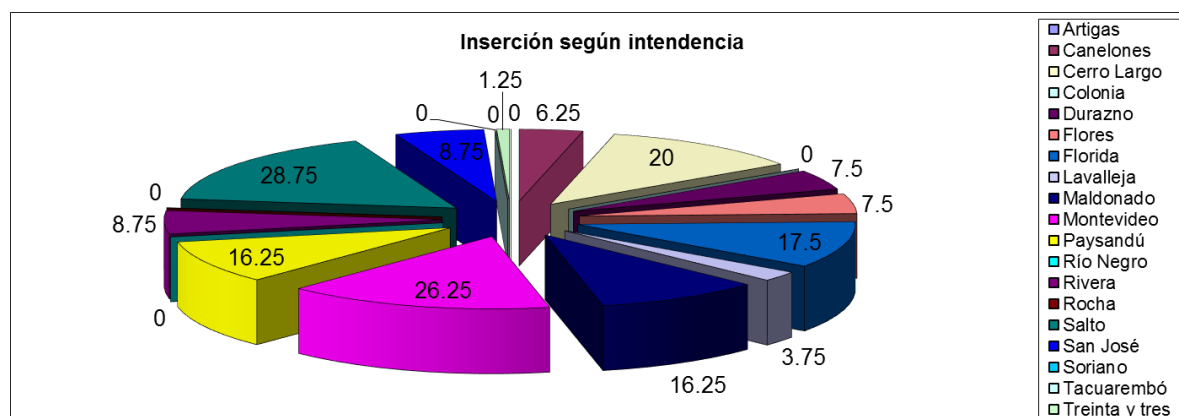


**Fuente: Autor.**

Otra de las mediciones utilizadas fue detectar las intendencias que estaban mejor posicionadas, indicando el rango promedio de inserción y calidad de desarrollo<sup>73</sup>, posicionando a Salto (28,75) primero, con una leve ventaja con respecto a Montevideo (26,25), y una destacada brecha con relación a Cerro Largo (20) y Florida (17,5), ubicando al resto por debajo de esa línea, como se ve en el gráfico.

<sup>73</sup> Considerando al nivel de desarrollo, desde la perspectiva de la eficiencia, eficacia y equidad en la calidad de los servicios electrónicos ofrecidos

**Gráfico 11: Intendencias por fases II (Año 2006).**

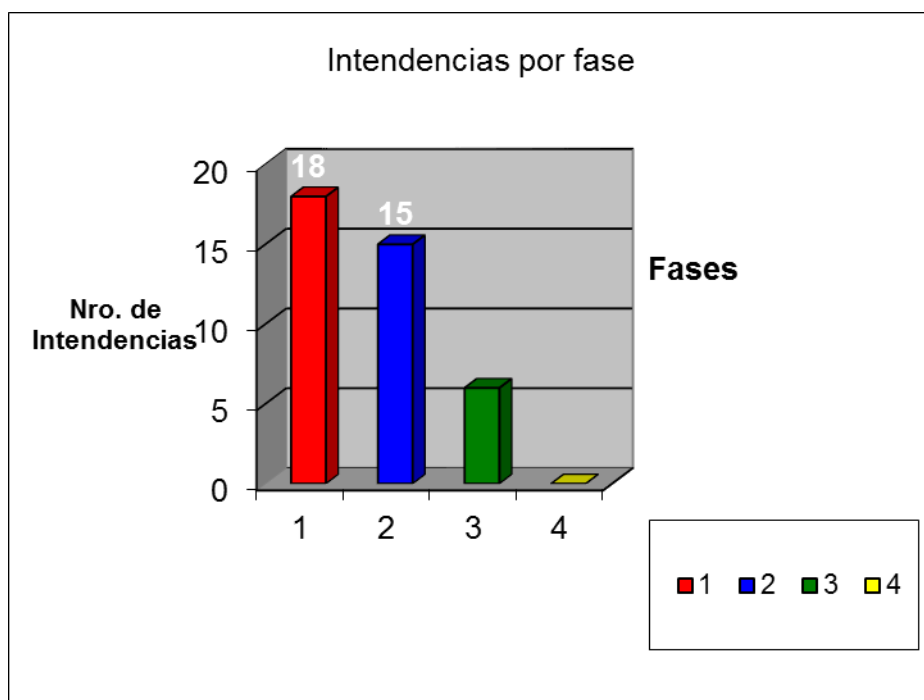


**Fuente: Autor**

## 11.2. Análisis del nivel de desarrollo del GE departamental 2015

Bajo la misma premisa se realiza el estudio en el 2015, detectando cambios en las dos gráficas, y la evolución promedial de las fases en el nivel 1 “servicios informativos”, pasó de 12 a 18 Intendencias; en el nivel 2 “transacciones simples” pasó de 5 a 15 y como novedad, surgen 6 Intendencias en la fase 3 “transacciones complejas”, quedando aún vacía la fase 4 “alta transformación”, donde se ubicaría las administraciones con fuerte cultura digital en sus estructuras organizativas y funcionales.

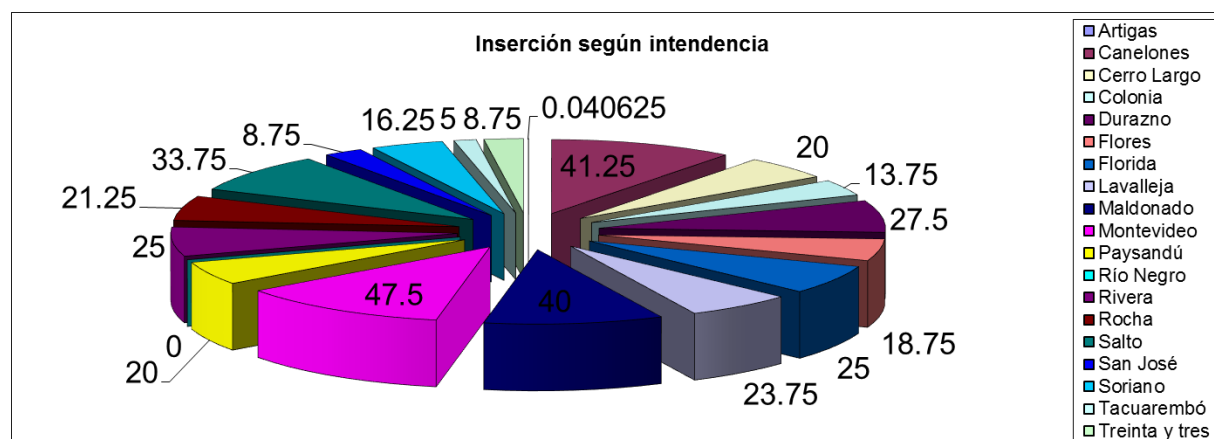
Gráfico 12: Intendencias por fases I1 (Año 2015).



**Fuente: Autor**

El nivel alto de avance que muestra la Fase 2 “transacciones simples”, se vio representada en lo que se podría denominar como **“el complemento de la guía de trámites en línea”**, donde algunas de las características reflejadas pasan por colocar formularios en línea para ser descargados y completados off line. Por otro lado **“el inicio hacia la generación de trámites en línea”**, lo practican Intendencias con las consultas y pagos de tributos o el servicio de consultas electrónicas de compras estatales, con la particularidad que esas dos consultas, fueron elaboradas desde el gobierno nacional.

Gráfico 13: Intendencias por fases II (Año 2015).



**Fuente: Autor**

Montevideo, Maldonado y Canelones en ese orden, duplican el promedio de inserción en desarrollo del GE al resto de las Intendencias, exceptuando Salto que está por encima del 20% con un 33.75%, distante igual de los 47.5 que tiene el primero.

Mencionando las distancias y las desigualdades encontradas entre las distintas Intendencias, es que surgen las corrientes denominadas “brechas o problemas de inclusión digital<sup>74</sup>” que se generan en los territorios, temas tratados por investigadores como Adriana Casamayou (AGESIC, ObservaTic, 2010), o puestos como prioritarios en la agendas públicas internacionales del PNUD que desde el 2001, sugerían por medio del GE reducir esas desigualdades de inclusión digital (Araya & Porrua, 2004; Criado & Gil-García, 2013).

*“Montevideo y Canelones son los departamentos que tienen más avance por el lado de introducir tecnologías: Canelones ha sido un avanzado creó que fue uno de los primeros de tener trámite de expediente electrónico y fue uno de los pioneros en atención al público personalizada, justamente con la herramienta de tener toda la información pública y los expedientes en Internet.”*

*Fuente: E9*

<sup>74</sup> La brecha de inclusión digital se refiere a las desigualdades en el acceso, uso y apropiación de las nuevas tecnologías, y en el caso de utilizar las redes, se trata del no relacionamiento e interacción con el Gobierno para la realización de trámites y consultas por parte de los ciudadanos y el Estado

### 11.3. Desarrollo dispar del GE departamental en Uruguay

La pregunta es, por qué existen éstas distancias digitales entre los Gobiernos departamentales, siendo en la actualidad Uruguay líder en el Ranking de Gobierno Electrónico (AGESIC 2015), destacado en el Reporte Global de TI 2013, como **“un caso de éxito en GE”**, fundamentando entre sus principales fortalezas además del nivel de desarrollo de las TICs, **el marco institucional de la AGESIC y su capacidad de liderazgo.**

En el camino de analizar las variables que generan esas distancias, se presentarán algunas características que separan a la Intendencia líder como lo es Montevideo, ubicada en los primeros lugares del ranking, con una de las más rezagadas como es el caso del Gobierno departamental de Tacuarembó.

|  |   |
|--|---|
|  |  |
| Portal: Intendencia de Montevideo  | Portal: Intendencia de Tacuarembó   |

Figura 17: Comparativo de Portales Departamentales, 2 casos

Aplicando las variables del cuadro “Intendencias por fases”, la usabilidad marca la primera gran diferencia entre un portal y otro, pudiéndose comprobar del lado técnico, que Montevideo aplicó o se alineó a metodologías sugeridas por la AGESIC, referidas al tratamiento que deberán tener los portales del Estado uruguayo, destacándose “una guía de diseño e implementación de portales<sup>75</sup>”, para la publicación de documentos oficiales, normas de

<sup>75</sup> [www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/548/1/agesic/guia\\_para\\_diseno\\_e\\_implementacion\\_de\\_portales\\_estatales.html](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/548/1/agesic/guia_para_diseno_e_implementacion_de_portales_estatales.html)

evaluación de accesibilidad y una lista detallada de los contenidos mínimos que deberían tener los portales.

**Cuadro 40: Contenidos Mínimos de los Portales Uruguayos**

- Identidad. Indicación clara de su pertenencia al organismo, al estado y al país.
- Contacto. Medios de contacto que posee el organismo.
- Institucional. Información del Organismo y todas sus dependencias.
- Transparencia. Cumplimiento de la Ley Nº 18.381 de Acceso a la Información Pública y el Decreto Reglamentario Nº 232/010.
- Noticias. Novedades de interés para el ciudadano.
- Preguntas Frecuentes. Publicación de las respuestas a las preguntas más comunes realizadas por los ciudadanos.
- Participación ciudadana. Presentación de los diferentes medios de participación y el histórico de instancias de participación ciudadana con sus resultados.
- Datos Abiertos. Publicación de los diferentes conjuntos de datos abiertos que el organismo posea.
- Trámites y servicios. Recopilación completa de la información de trámites y servicios que brinde el organismo.
- Buscador. Existencia de un buscador.
- Compras. Publicación del detalle de los llamados de adquisiciones (licitaciones, compras directas) y del estado de los mismos.
- Convocatorias (llamados, concursos). Publicación de las oportunidades de empleo, convocatorias a llamados y concursos.
- Mapa del sitio. Vista jerárquica del contenido del sitio con enlaces a los contenidos.
- Aspectos jurídicos. Diversas cláusulas legales relativas al uso del portal.
- Accesibilidad. Características técnicas y declaración de accesibilidad que cumple el portal.

**Fuente: AGESIC, 2015.**

Diseñar y gestionar una arquitectura que permita la publicación de los contenidos mínimos, fue parte de la primer fase o etapa de desarrollo de un portal institucional del Estado, que se evalúa y que también desde Presidencia se intentó persuadir al resto de las Instituciones del Estado, incluyendo las Intendencias e incluso mediante la firma de compromisos de gestión (Anexo 3.3.1.) buscando alinearlas con el uso de las buenas prácticas y estándares, algo que no sucedió como se puede apreciar con Tacuarembó. La explicación la resume una informante de OPP:



*“Es muy delicado el equilibrio cuando son dineros que son de los gobiernos departamentales. Entonces ese es un detalle que no es menor. Uno siempre que está afuera ve la realidad mucho más fácil. Dice, “porque no les exigen tal cosa, porque les dan plata y no les exigen que manden los nenes a la escuela, esas cosas que uno dice como opinión pública y después cuando estas, en realidad no son tu competencia, no tenés derecho hacerlo. Hay una cantidad de cosas que te impiden que obligues a alguien hacer algo. Y esas cosas que te impiden por lo general son las competencias de cada uno. **Y los gobiernos departamentales tienen por ley sus competencias. Y muchas veces nosotros como gobierno nacional lo que podemos hacer es sugerirles, ayudarlos, apoyarlos pero no obligarlos**”.*

Siguiendo la teoría de Adrián Rodríguez (2014), se coincide con el mapeo de las capacidades departamentales y territoriales, sobre todo en **el capital humano departamental** para comprender y argumentar porqué existe esa brecha cultural que facilita que Montevideo cuente con recursos humanos calificados, mientras otras como la Intendencia de Artigas o Tacuarembó recién se están formando<sup>76</sup>:

*“Otra cosa que obstaculiza al nivel departamental mucho más es el capital humano. Son los equipos técnicos que tienes. Anda a Artigas...una cosa es Maldonado, Canelones, Colonia, pero anda a Artigas. Desde OPP, hacer cuatro o cinco talleres no cambia eso”.*

*“Lo que cambia es el proceso que está ocurriendo en Tacuarembó”*

---

<sup>76</sup> Lo que cambia es el proceso que está ocurriendo en Tacuarembó. En Tacuarembó, la UDELAR junto con el INIA, están creando carreras técnicas. La Facultad de Economía creó una tecnicatura en administración donde los estudiantes hacen tres años y después van un año a Montevideo y se reciben de Contador ó Administrador ó se quedan con el título de Técnico en Administración. Eso quiere decir que esa gente que salió de ahí son Técnicos en Administración, que pueden ser captados tanto para el gobierno departamental como para las empresas. Eso es capital humano que no existe en el interior. No hay gente formada en Administración de Empresas, ni Administración Pública, ni Administración de nada. La gente que venía a Montevideo a hacer carrera de cinco años ya se quedaba. Ahora si vos les das la oportunidad de quedarse...no solo en Tacuarembó, ahora tienen alrededor de mil estudiantes, sabes lo que es tener mil estudiantes en el interior...no solo en esa carrera sino en otras carreras que se abrieron.

Otra forma de representar la magnitud de las diferencias percibidas en los portales departamentales y siguiendo a Aikins (2012), es a través de un caso práctico realizado en el portal de la Intendencia de Montevideo, describiendo la ruta o el camino de los clics que se toma hacia un trámite, denominado: “a 3 clic de un trámite en la IMM”, representados en el (Anexo 6.3)” y esquematizados en la figura 18 como se indica a continuación.

### Ventana 1:

Portada inicial informativa con buscador

Colocamos el nombre del Trámite a realizar:

Empadronamientos de Vehículos

### Ventana 2:

Seleccionamos el trámite, teniendo las opciones de buscador por contenido categorizado (ventana izquierda) o temático del estilo Google (ventana derecha).

### Ventana 3:

Se llega al resultado buscado siguiendo la guía del trámite, donde la Intendencia justifica por qué existe tanta diferencia en el ranking que se analiza, cuidando los aspectos mínimos recomendados por AGESIC, y también apareciendo como pionera en la accesibilidad por medio de la “VOZ”, o “MAPAS” mostrando gráficamente cómo llegar al ciudadano para realizar el trámite, además de ir incorporando otras funcionalidades como agendas en línea o lograr innovar con apps y obtener uno de los premios ACIET Ciudades Digitales 2014<sup>77</sup>, con datos abiertos.

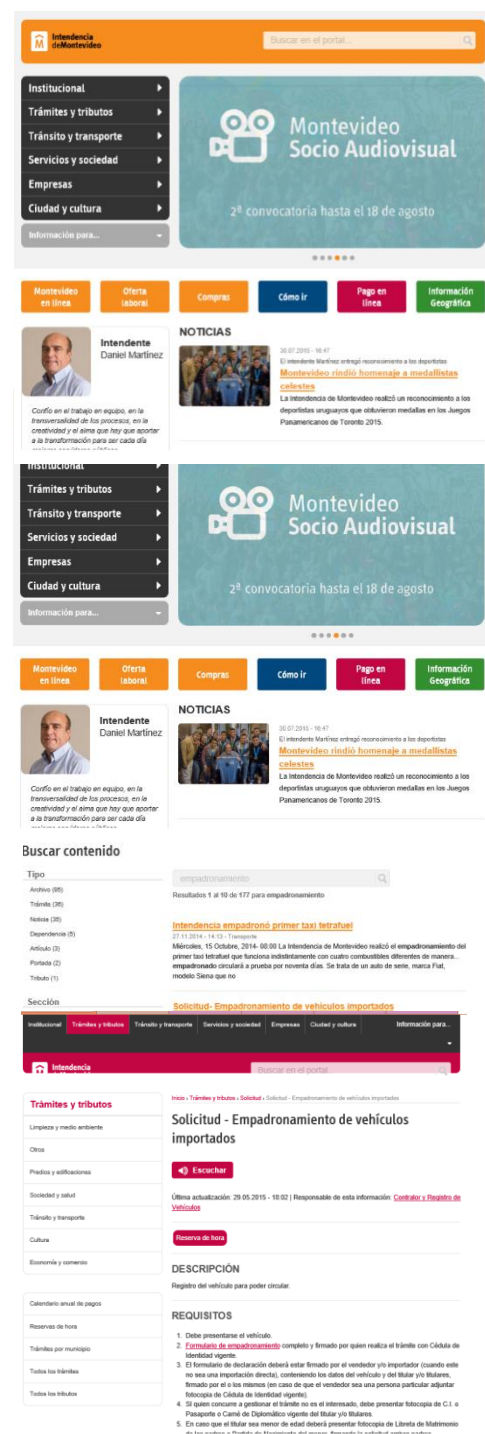


Figura 18

<sup>77</sup> <http://asiet.lat/conozca-el-proyecto-montevideo-abierto-ganador-de-uno-de-los-premios-ahci-et-ciudades-digitales-2014/>

Cuadro 41: Datos Abiertos, Intendencia de Montevideo

Datos e información pública disponible en el Catálogo de Datos Abiertos del Gobierno uruguayo.

La Intendencia de Montevideo cree que los datos públicos deben ser abiertos tal como manifiesta la resolución 640/10. Por eso se adhiere a los 8 principios de datos abiertos en el Gobierno y está progresando en publicar la información que se genera para que pueda ser utilizada por quien la necesite, para lo que la necesite.

Para que esto sea posible, se debe asegurar que los datos sean efectivamente públicos (es decir, no tengan el estatus de reservados, confidenciales, sensibles o secretos, según lo definen las leyes Nº 18.381 y 18.331). Asimismo, los datos deberán estar verificados y respaldados por una dependencia responsable dentro de la Intendencia de Montevideo, e indicar claramente cuál es su fecha de vigencia.

Todos nuestros datos abiertos están disponibles en el Catálogo de Datos Abiertos del Gobierno Uruguayo. Allí también pueden verse algunas aplicaciones desarrolladas que los utilizan.

**Fuente:** [montevideo.gub.uy](http://montevideo.gub.uy)

El Director de Tecnologías de la Intendencia de Montevideo, reconoce lo que queda por hacer sobre todo en materia de planificación estratégica en IT, ***“sí vamos en un línea de política en tecnología”*** y su relación con lo territorial – haciendo referencia al plan estratégico Montevideo 2030 -, y ante mi pregunta, sí trabajaban con planes estratégicos.

El informante menciona la Apps ganadora en ACIET 2014<sup>78</sup>, “Por Mi Barrio” ([pormibarrío.uy](http://pormibarrío.uy)), como una plataforma que trascendió, pasando de ser un reporte ciudadano - defectos encontrados en la ciudad -, para transformarse en una herramienta al servicio de los derechos ciudadanos, fomentando la responsabilidad compartida y **la construcción ciudadana, como responsabilidad no sólo del Estado, sino de todos.**

<sup>78</sup> Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones

**Cuadro 59: Línea de Política en Tecnología**

*“si bien no estamos dentro de la movida territorial de 2030, **sí vamos en una línea de política en tecnología** en donde apostamos fuertemente a todo lo que tiene que ver con Gobierno abierto y el año pasado ganamos un premio en España sobre Gobierno abierto”*

Fuente: E16

En síntesis la Intendencia de Montevideo evidencia estar alineada<sup>79</sup> a la AGESIC, so a pesar de no presentar un documento plan que refleje el camino con indicadores y objetivos, un plan estratégico de GE, sí “ha sido vanguardia dentro del país y también al nivel regional en tecnología con la política de Gobierno abierto<sup>80</sup>”.

Se encuentra la opinión de otras Intendencias que estando más rezagadas en la tecnificación, coinciden en compartir y transferir la gestión presupuestal al propio ciudadano en la línea de transparencia y control, asumiendo el enlentecimiento del cambio o la negatividad a implementar ese tipo de políticas, se debe a causas de carácter políticas, donde visiblemente resalta más el costo que la ganancia para los líderes encargados de gobernar la Intendencia<sup>81</sup>. “Lo mejor es que el propio vecino controle” (E15).

<sup>79</sup> Tratamos de alinear nuestros objetivos a los objetivos centrales – haciendo referencia a AGESIC – E16

En lo personal pertenezco al consejo asesor honoraria de informática publica nos reunimos una vez al mes...funciona dentro del AGESIC <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/148/1/agesic/>

Miras hacia dónde va el mundo y dentro de lo posible si corresponde de influir al nivel nacional



<sup>80</sup> Montevideo.gub.uy fue el primer portal en Uruguay de datos abiertos. Ese portal fue adquirido por AGESIC y hoy tenemos el portal datos.uy E16

<sup>81</sup> Presupuesto Clásico

(L) el tribunal controla lo global del presupuesto, ejemplo, tanto de madera, tanto de combustible, pero no cuánto salió la plaza  
NOTA: Las herramientas informáticas, el Gobierno electrónico tendrían que lograr que el ciudadano, sepa, en qué se gastó, no en cuanto a cantidad de bolsas de portland, en qué se gastó la plata que puso, se gastó en hacer la plaza y costó tanto, en hacer el camino y costó tanto.. en contribuir con la escuela tal, y llevar adelante un plan de seguridad que costó tanto.., eso es posible y eso haría que las tecnologías se desarrollarán en la sociedad, dándole poder al ciudadano. (no existe la voluntad política de hacerlo o lo hace pero después no lo muestra) El nacional es lo mismo. Lo mejor es que el PROPIO VECINO CONTROLE. Sí veo pasar un camión de la Intendencia todos los días, yo tengo que saber, cuántos litros consumen, cuántos km recorre por día, a qué fue destinado ese camión, el costo de todo ese día, de tramo yo se lo asigno a ese día. E15

**Cuadro 42: Lista de Portales Departamentales 2015**

**Lista de Portales Departamentales 2015**



| Intendencia | Dirección          | Portal Web  |
|-------------|--------------------|---|
| Artigas     | www.artigas.gub.uy |   |
| Canelones   | imcanelones.gub.uy |  |

Visiblemente, lo anterior no está en la agenda de los Intendentes, porque VISIBLEMENTE, es más el COSTO que la GANANCIA. (aunque sea al revés) NOTA: (m) porqué están en déficit (l) en la medida que el político decida lo que se hace y lo que no se hace.. Y SIN ninguna restricción

|                           |                                     |   |
|---------------------------|-------------------------------------|---|
| <p><b>Cerro Largo</b></p> | <p><b>www.cerrolargo.gub.uy</b></p> |   |
| <p><b>Colonia</b></p>     | <p><b>colonia.gub.uy</b></p>        |  |

| Intendencia | Dirección  | Portal Web   |
|-------------|--|--|
| Durazno     | <a href="http://durazno.gub.uy">durazno.gub.uy</a>   |    |
| Flores      | <a href="http://imflores.gub.uy">imflores.gub.uy</a> |   |
| Florida     | <a href="http://imf.gub.uy">imf.gub.uy</a>           |  |

|           |                      |  |
|-----------|----------------------|--|
| Lavalleja | www.lavalleja.gub.uy |  |
|-----------|----------------------|--|

| Intendencia | Dirección         | Portal Web   |
|-------------|-------------------|--|
| Maldonado   | maldonado.gub.uy  |  |
| Montevideo  | montevideo.gub.uy |  |



|           |                     |  |
|-----------|---------------------|--|
| Paysandú  | www.paysandu.gub.uy |  |
| Río Negro | www.rionegro.gub.uy | En construcción  |

| Intendencia | Dirección        | Portal Web   |
|-------------|------------------|--|
| Rivera      | rivera.gub.uy    |   |
| Rocha       | www.rocha.gub.uy |  |

|                |                     |   |
|----------------|---------------------|---|
| Salto          | www.salto.gub.uy    |   |
| Treinta y Tres | treintaytres.gub.uy |  |

| Intendencia | Dirección      | Portal Web      |
|-------------|----------------|-----------------|
| San José    | imsj.gub.uy    | En construcción |
| Soriano     | soriano.gub.uy | En construcción |

|            |                  |  |
|------------|------------------|--|
| Tacuarembó | imtacuarembó.com |  |
|------------|------------------|--|

## Congreso de Intendentes

|                         |                |  |
|-------------------------|----------------|--|
| Congreso de Intendentes | www.ci.gub.uy/ |  |
|-------------------------|----------------|--|

#### 11.4. Ausencia de planes en gobiernos electrónicos departamentales

Según el relevamiento de la información primaria y secundaria, sumado al análisis de los datos relevados por los informantes entrevistados, se comprueba la inexistencia documentada de “Planes en Gobierno Electrónico Departamental en el Uruguay”.

En realidad, planes como planes prácticamente, no hay en ningún ámbito. Existe una falta total de planificación, en la administración pública del interior, es más un anunciado que una realidad (E4,E10). Se podría llegar a decir que en Uruguay salvo excepciones, en materia de planificación en general, este país adolece en el Poder Ejecutivo y en las Intendencias. (E11).

Se confirma la existencia de avances electrónicos en las administraciones públicas departamentales, como puede ser la incorporación de consultas de trámites electrónicos, que según los entrevistados surgieron por “acciones y lineamientos<sup>82</sup>” o “**planes alineados a las políticas en Gobierno Electrónico**”, luego de reconocer la ausencia de planes y documentos en Gobierno Electrónico: “No hay planes estratégicos en tecnología en los departamentos”, (E27, E20).

Además, se comprueba la existencia de **Planes Estratégicos Departamentales** en desarrollo territorial sostenible (Anexo 6.4) y de otros planes de fortalecimiento institucional, generalmente desarrollados dentro de las políticas pertenecientes a los programas OPP-Intendencias (O8).<sup>83</sup>

Siguiendo la línea del relevamiento de los portales departamentales y el modelo de desarrollo del GE departamental, se encuentra que las Intendencias mejor posicionadas tampoco estaban acostumbradas al uso de planes en GE y sí a seguir lineamientos, reconociendo también que

---

<sup>82</sup> Sí “acciones alineadas” estratégicas, como es el uso del GIS para informar sobre catastro o expediente electrónico. E20

<sup>83</sup> “Conocer de forma directa ninguno. Sé que a través de OPP, AGESIC, y Agencias de Desarrollo Local que existen en algunos departamentos; los Gobiernos departamentales han llevado adelante Planes estratégicos en distintas áreas.” (O8)

más allá de las características y capacidades, cada departamento tiene su propia trayectoria y dificultades como lo plantean la propia AGESIC.<sup>84</sup> (E12).

#### **Cuadro 43: Diagnóstico Departamental en TI – AGESIC 2015**

"Había dificultad en el relevamiento que hizo AGESIC para encontrar quien era la persona indicada con quien hablar en cada Intendencia acerca de Gobierno electrónico.

Muchas veces iba solo el encargado de TI. Esa devolución es parte del diagnóstico. Depende de donde esté ubicado el órgano de TI, si tiene una visión global o está muy acotada. Hay situaciones donde la área de TI depende de hacienda por ejemplo. Era un formulario auto-contestado."

##### **Algunas conclusiones generales:**

\*Las capacidades que existen en Gobierno-e en los departamentos están muy limitados

\*La contraparte de Gobierno-e también es la persona que es responsable de varias cosas mas

\*Presupuesto o TI genérico era menos de 1%

\*Información en los portales esta fuera de actualización y difícil de acceder

Fuente: E14

Evidenciando la ausencia en planificación electrónica departamental que se estableció a través de la investigación, y en sintonía con el relevamiento indicado en el cuadro anterior, donde queda reflejado como desde **la AGESIC se está promoviendo la creación del Plan Director de Gobierno Electrónico en cada departamento**, otro hito a remarcar que se alinea a la estrategia propuesta por el Gobierno Nacional y la Agenda Digital del Uruguay<sup>85</sup>.

Como establecimos en secciones anteriores de la tesis, la planificación está reconocida como un elemento imprescindible para el éxito de un proyecto en materia de TI en general y GE en particular. Siguiendo estas líneas, Rose & Grant (2009) realizaron un análisis de 40 investigaciones que hablaron específicamente sobre planificación e implementación de

<sup>84</sup> "Cada Intendencia ha tenido una trayectoria distinta; hay una debilidad institucional en todas, incluyendo a Montevideo, más allá de que sea el "socio con más recursos económicos, técnicos, institucionales, informáticos" (E12)

<sup>85</sup> ADU, Agenda digital del Uruguay es donde se planifica al nivel general; esa agenda guía los fondos concursables; Actualmente está el proyecto de trámites 100% en línea para este quinquenio. E14

iniciativas en gobierno electrónico para extraer las lecciones críticas en estos aspectos. Identificaron 34 “critical issues” que impactan sobre el éxito de programas de GE. Presentamos a continuación una tabla delineando varios de estos asuntos críticos de gestión que emergieron del estudio. Mientras que todos los asuntos están relacionados con coordinación y gestión, se observa que tres de estos doce ítems citados hablan directamente de la planificación como factor clave.

#### Critical program management issues.

- Ensure strong, consistent and active leadership by top political and bureaucratic management (Reddick & Frank, 2007).
- Ensure support of senior bureaucrats (Ke & Wei, 2004).
- Pay sufficient attention to change management, policy, processes, laws, and regulations, i.e., E-Government is not just about technology (Gant & Gant, 2002; Ke & Wei, 2004).
- Centralize funding and control (Ke & Wei, 2004).
- Build a strategy that has specific strategic thrusts and actions, political and bureaucratic support, and sufficient funding (Kaylor et al., 2001; Ke & Wei, 2004).
- Clearly define the goals and scope of the E-Government initiative (Kaylor et al., 2001).
- Ensure the availability of intangible human resources such as time and energy (Wang, Bretschneider, & Gant, 2005).
- Ensure that internal government structure and processes are redesigned to account for job and information flow changes (Becker, Niehaves, Algermissen, Delfmann, & Falk, 2004; Bhatnagar, 2002).
- Coordinate federal, provincial, and local E-Government programs (Jaeger & Thompson, 2003; Roy, 2006).
- Actively engage all applicable governmental levels and agencies and ensure that an effective governance system is in place and maintained (Moore, 2005; Ogilvie, 2005).
- Develop and utilize a performance measurement methodology. Ensure adherence to performance standards (Gupta & Jana, 2003; Jaeger & Thompson, 2003).
- Utilize pilot projects and get user feedback (Bhardvaj, 2005; Bhatnagar, 2002).

Fuente: Rose & Grant, 2009, p.27

Argumentando la inexistencia de planes en gobierno electrónico y documentos probatorios de cómo definen las primeras fases de una estrategia digital departamental, se encuentra que las intendencias exhiben otros planes y en esa línea se explora hasta dónde los mismos contenían elementos referidos al tratamiento de las tecnologías de la información, dentro del marco de la reforma o modernización de la gestión pública.

Luego del presupuesto y plan quinquenal en las Intendencias, al hablar de “planificación”, los planes estratégicos de ordenamiento territorial (Anexo 6.1) – son lo más parecido a planes en GE (E9) –, mirándolo desde una perspectiva arquitectónica para pensar en construir y desarrollar ciudades digitales. Se hablan de planes estratégicos, porque lo que hacen es generar una imagen de largo plazo, se definen instrumentos, no es algo fijo. (E4).

*“Al nivel departamental los planes que existen son planes contables para cumplir el presupuesto quinquenal y las normas legales y financieras.”*

Fuente: E4

Iniciado el período de gobierno 2015 y el cambio de autoridades, se encuentran intendencias que agregan estructuras organizativas de planificación territorial, otras que con cambio de intendente y de partido – no es regla –, reestructuran sus organigramas que contenían excepcionalmente divisiones especializadas en Planificación y Dirección Estratégica y otras que teniendo la División de Planificación y Ordenamiento Territorial desde hace años, no logran aprobar el primer “Plan de Ordenamiento Territorial” en la actualidad. (E12, E25, e19, e23). (IMT-DINOT,2013).

*“Ordenamiento territorial es la transversalización de todas las políticas públicas en el territorio, entonces es una disciplina transversal que ve todo lo que pasa en el territorio como un sistema integral”*

Fuente: E9

En suma, comienzan aparecer barreras que frenan la definición de planes y que van más allá de la generación de capacidades organizativas y técnicas, hablamos de temas políticos y legales necesarios para lograr la efectividad en este caso de los Planes de Ordenamiento Territorial, donde previamente la “Ley de Ordenamiento Nacional había pasado 18 años discutiéndose” y hoy se replica el caso a nivel departamental (E1,E18,E23).

*“algunas de las barreras, pasan por: grandes problemas corporativos profesionales, (arquitectos, escribanos, ingenieros), corporativismo empresariales, corporativismos gremiales, etc. “temor a pérdida de fuentes de poder y fuentes laborales”*

Fuente: E17

Además de los planes quinquenales y territoriales, se encuentran planes zonales, planes operativos (vinculados a servicios), hay otros que tienen planes de mejora de procesos más avanzados para definir un plan estratégico a largo plazo como Montevideo, Canelones 2030 o Artigas 2025 o agendas estratégicas asociadas a un área en particular, “Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental” mencionando los casos de Salto, Tacuarembó, Cerro Largo, Rivera y Paysandú.

Desde hace más de una década la OPP ha desarrollado diferentes programas y niveles con ciertas instancias de fortalecimiento de la gestión, pudiendo citar el asesoramiento para el armado de planes que recibieron los gobiernos departamentales, por ejemplo en procesos de modernización de la gestión, la gran mayoría recibieron desde una política nacional en forma de capacitación y asistencia técnica. (E4,E7,E6).

Por último aparecen planes estratégicos del estilo AGESIC, liderados por ACCE “Agencia de Compras y Contrataciones del Estado”, para la consolidación del sistema nacional de compras públicas – quinquenio 2015-2020 –, documentos elaborados con aportes del BID, UNOPS, RICG, permitieron diseñar la hoja de ruta para la reforma y modernización de las compras gubernamentales, es decir tratar “las adquisiciones como una estrategia país”.

Utilizando la metodología Methodology for the Assessment of Procurement Systems (MAPS), proporcionada por la OECD-DAC, se analizó el sistema de compras públicas uruguayo con el apoyo del BID y se definieron las líneas estratégicas que nacen del plan de Gobierno del Frente Amplio<sup>86</sup> (ver cuadro) – comparativamente con los avances alcanzados en la región -, destacándose Brasil como uno de los países de consulta, además de la red RICG<sup>87</sup>. (ACCE, PE 2015-2020). (E10, E11).

---

<sup>86</sup> “Se asume que el plan de gobierno es la ejecución del proyecto del Frente Amplio que tiene que plasmar en planes sectoriales e intersectoriales” (E11)

<sup>87</sup> Este intercambio es posible gracias a la integración de Uruguay a la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)



**Cuadro 44: Programa de Gobierno Frente Amplio y ACCE**

“En materia de economía, el Estado debe continuar y profundizar su liderazgo, con una visión que contribuye a garantizar la calidad de vida de la población y la distribución de la riqueza. En este sentido el rol del Estado a través de la inversión pública es central, puesto que de esta manera puede planificar mejor el desarrollo de áreas estratégicas, así como controlar que el cumplimiento de la legislación sea de aplicación. La creación de un sistema de compras públicas orientado al desarrollo productivo y social, articulador de las distintas áreas del Estado es una herramienta fundamental en la planificación del gasto público que permite orientar el desarrollo industrial y comercial, así como las políticas sociales que necesariamente deben estar vinculadas a esas dos grandes áreas de integración que son el mundo del trabajo y el mundo de la educación y la formación. Este sistema de compras públicas debe desarrollarse e implementarse de manera participativa con todos los actores organizados involucrados.”

Frente Amplio, Programa de Gobierno 2015-2020

**Fuente: Plan Estratégico ACCE 2015-2020**

El plan estratégico (anexo 4.3) resume claramente sobre cuatro ejes: “Transparencia, eficiencia y eficacia”, “Cadena de Suministro”, “Compras Públicas Sustentables”, “Institucionalidad del Ecosistema”, los 12 objetivos metas a cumplir en los próximos cinco años con indicadores y presupuestos establecidos. Con relación a los proyectos se destaca *“ACCE no uso consultores externos para armar sus proyectos estratégicos...lo hicieron con personal propio”*(E12).

El caso del Sistema de Compras Estatales, refleja visualmente el ejemplo más claro del “Mapa de Ruta del Gobierno Electrónico en el Uruguay”, pudiéndose identificar los componentes “ecosistema del plan”, un sentido de la secuencia, corroborando la utilización de metodologías para el **diseño de planes estratégicos** y pudiendo apreciar cómo afecta la incidencia regional y nacional en la confección de las estrategias, citando “el programa de Gobierno del Frente Amplio”, o el armado del Presupuesto Nacional y Quinquenal en la definición de las políticas públicas y la interconexión con otras Instituciones.

*“El ministro Astori entregó el Proyecto de Ley de Presupuesto 2015-2019 al presidente de la Asamblea General, Raúl Sendic. La propuesta expresa los compromisos asumidos en el plan de Gobierno y los grandes lineamientos que en materia de políticas económicas y sociales se desarrollarán en los próximos años.”*

Fuente: [frenteamplio.org.uy](http://frenteamplio.org.uy) / Sala de Medios 2015

### 11.5. En el Uruguay, hay un mainstream hacia la planificación

El momento político en el Uruguay es un momento propicio para la planificación - hay un *mainstream* - que tiene que ver con la coordinación y la planificación. Desde el siglo 21, hay un cierto retorno de la planificación en el mundo, también en la política y en el Uruguay desde la década de los noventa para acá, se ha incursionado sobre la cultura de la planificación acentuando las políticas y acciones estratégicas a partir del Gobierno del Frente Amplio, período 2015-2020 (E1,E2,E9) (Martínez, 2013; Iglesias, 2015).

El contexto ideológico nacional actual al referirse al campo de la planificación hace pensar en el enfoque trazado por Uruguay, en la década del 60 con la creación de la CIDE que entre luces y sombras originó lo que hoy se conoce como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), lugar neurálgico para el abordaje de los temas y estrategias llamados por autores como desarrollistas (Garcé, 2002; Morales, 2014; Bittencourt, Galván, Moreira, & Vázquez, 2012).

Cuadro 45: CIDE, Resultado por conjunción de factores

*La CIDE fue el resultado de la conjunción de factores ideológicos, políticos y económicos mundiales, latinoamericanos y nacionales.<sup>88</sup>*

Fuente: Iglesias, 2015

El protagonismo de la CEPAL tuvo mucho que ver en la CIDE y en el resto de los países latinoamericanos, permitiendo la comprensión de lo que fueron los “planes-libro”, mediante la generación de un marco conceptual para lograr la interpretación del proceso económico en los países a largo plazo, definiendo la “técnica de programación de desarrollo”. Es así, que desde la CEPAL y luego el ILPES se estimulaba a la modernización de las organizaciones encargadas de conducir las políticas del Estado, mediante la tecnificación de planes focalizados en las inversiones privadas para el desarrollo (Narbondo, 2014; Iglesias, 2015).

En tanto, la CIDE nace en el ocaso de la “Suiza de América”, según lo expresan autores para denominar la fase de estancamiento – iniciada a fines de la década del 50 -, en la cual se encontraba un Uruguay que anteriormente se lo comparaba con países europeos por sus

niveles avanzados en democracia, nivel de vida de los ciudadanos, respeto por los derechos y libertades, logrando índices de privilegio en la región: “en 1956, Uruguay ostentaba el más alto ingreso per cápita de toda América Latina” (Iglesias, 2015; Caetano, 2007).

En esa época la cooperación externa promocionada por medio de la “Alianza para el Progreso”, impactó en América Latina tejiendo culturalmente en las sociedades el inicio de métodos orientados hacia la planificación, que en palabras de Enrique Iglesias mentor de la CIDE, quién se inclinaba por la planificación de tipo indicativa, resumía la operación cómo: «...un poderoso instrumento para introducir orden y racionalidad en las decisiones para la acción.>.

Conceptualmente se podría comparar el proceso de adopción de la metodología de planificación que lideró el proyecto CIDE, con el desarrollo de la propia AGESIC. Desde la creación en el año 1960 la formación de técnicos, el diseñar objetivos, formular proyectos y políticas, se asumía que era una tarea que requería años antes para perfeccionarse, diseñando para ello instrumentos e incorporando adeptos a un nuevo sistema de todos los sectores (políticos, empresarios, funcionarios), consustanciados en formular proyectos para el desarrollo con visiones a largo plazo.

Garcé sostiene que fueron pocos los planes (Industrial, Reforma, Vivienda, Educación, entre otros) que se implementaron del primer intento en diagnosticar, pensar, diseñar y escribir de manera integral el futuro económico y social del país en un documento denominado “Plan Nacional de Desarrollo” (Pérez García, 2002). Mucha fue la experiencia y conocimiento acumulado que se registró en ese período que da lugar a pensar por qué tal vez hoy, Uruguay cuenta con éstas corrientes que lideran nuevamente rutas y caminos hacia la planificación. La información y datos “sin conocimiento” no representan garantías para un desarrollo sostiene Jorge Grünberg (2015) al hablar de la revolución de la inteligencia.<sup>89</sup> Las personas, empresas, organizaciones y territorios requieren nuevas competencias para aprender y adaptarse rápidamente a las evoluciones, donde medie una nueva relación estado, mercado y sociedad civil. (CEPAL, ILPES, 2012). *“Desde la perspectiva planteada por Castells y Himanen, y sobre la base de experiencias y trayectorias concretas, el desarrollo puede –y debe– ser conjugado con*

---

<sup>89</sup> Conferencia del rector de la Universidad ORT Uruguay, Dr. Jorge Grünberg, organizada por la Embajada Británica en Uruguay y Graduates of British Universities Association. 23 de julio de 2015.

---

*instituciones públicas sólidas, no solo en el campo económico y en el terreno de la innovación, sino también en el dominio de la protección social” (Caetano & De Armas, 2014).*

Hubo épocas y también opiniones encontradas en las entrevistas, quienes reconocen en el Uruguay actual el concepto como instaurado y maduro al hablar de “Planificación en la Administración Pública Nacional y Departamental” y otros que manifiestan lo contrario: A nivel nacional no se planifica, porque no se cree mucho (en la planificación), porque es difícil transformar el plan en realidad, y a nivel departamental no se planifica porque es tan fácil reelegirte haciendo poco. El sistema actual te permite ineficiencias y te reelegís. La planificación, no se prioriza, se prioriza la gestión cotidiana pero no la planificación estratégica. En ninguno de los dos ámbitos planificamos, al nivel nacional recién ahora hay señales, al nivel departamental hay algunas excepciones pero realmente no se hace. (E1,E9,E11,E4,E7,E22,E27,E23,E25,E16,E17)

*"Hubieron épocas"... en los sesenta todos los partidos eran planificadores (Wilson, la 99, el frente amplio); después vino la época del liberalismo y todo lo que era planificación desapareció. (E1)*

### 11.6. El territorio importa

Se mencionó cómo la planificación históricamente ha incidido en los procesos de modernización y desarrollo del país, surgiendo en la tesis como otro punto de inflexión, el lugar que el Gobierno y el país le dan al territorio<sup>90</sup>, más precisamente a partir del ejercicio (2015-2020), la órbita subnacional cobra una impronta mayor en el anuncio de planes y políticas de la que ya venía teniendo en el período anterior. En esa línea, un 76% de la ciudadanía considera oportuno que el gobierno nacional continúe transfiriendo mayores responsabilidades a los gobiernos departamentales y locales para solucionar los problemas básicos del ABC y otros como seguridad, desempleo o caminos (Cancela, et al, 2015; Yagüe, Díaz, & Puente, 2008).

*“ La fuerza de la noción de proyecto de territorio tiene que ver con la capacidad de integrar las diferencias en una visión compartida y desde allí movilizar y trabajar por construir una identidad integradora de futuro o imaginario colectivo”*

**Fuente: Salvador Schelotto y otros (Territorios y municipios en el Uruguay).**

Lo anterior se comprueba en las políticas nacionales citando la Ley de Inclusión Financiera y el caso del Sistema de “Registro Único de Proveedores del Estado” (RUPE), “el hecho de que todos los Gobiernos departamentales regularizan sus compras con proveedores registrados que cumplen con todas sus obligaciones fiscales no es casualidad, es parte del proyecto estratégico del gobierno, la política tributaria que apuesta a formalizar la economía”. (E12)

Siguiendo la línea del isomorfismo (Powell & Di Maggio, 1991; Ramió, 2002) o la propuesta de autores (Gascó, 2003) quienes argumentan la inexistencia de recetas mágicas. No existe en Argentina, Brasil, Colombia, e incluso Chile, un proceso de modernización que sea sólo impulsado desde el centro, porque los territorios importan y las particularidades importan. Cada territorio tiene sus particularidades y va a condicionar la manera de la gestión. Para citar un ejemplo, no existe una política que pueda en 20 años cambiar la realidad de Tacuarembó y

<sup>90</sup> El concepto de «proyecto de territorio» o de «proyecto territorial» es una categoría en construcción; hace referencia a una categoría disciplinar fuertemente política, cuya versión estructurada se asocia con la gestión pública que, a la vez, está asociada con la cuestión de los liderazgos locales y mantiene complejas relaciones de articulación y negociación con los actores locales y con empresas, promotores de inversiones o desarrolladores, externos a lo estrictamente local.

hacerla igual a Maldonado – dos departamentos Uruguayos –, porque existen historias totalmente diferentes y bases institucionales totalmente diferentes. (E19,E17,E6,E20). Barreiro y Rebollo (2009), comparten la teoría de tener presente la historia, la cultura, la educación, la organización política institucional y la estructura económica para determinar la capacidad de generar y aceptar las innovaciones y cambios en los territorios.

**Cuadro 46: Normativas nacionales aplicadas a territorios**

*“La disyuntiva está en que vos tenés que aplicar al TERRITORIO normativas que son, de nivel nacional, que fueron tomadas a veces de cuestiones internacionales, y acá lo que le pones es un poco de la NOSTALGIA de lo LOCAL como para hacer cuestiones, más amigables con el entorno, fundamentalmente con las relaciones humanas”.*

*“Pero cuando vos llegas a un territorio sin conocer las realidades del territorio, muchas veces tus planes van a fallar”*

Fuente: E17

En la línea de la planificación y desarrollo del territorio, se preguntó por dónde se debería comenzar a definir un plan con esas características, encontrando en la propuesta de Uruguay 2030 la unidad en prospectiva de la OPP que trabaja desde la Dirección de Planificación, mirando hacia el Uruguay del futuro en la construcción de políticas públicas estratégicas, apoyadas en el diálogo con los distintos territorios y actores involucrados. En el 2010, el Uruguay elaboró un informe de prospectiva 2030 para el sector energético (Bittencourt, et al., 2010). En el Anexo 6 Gobiernos Departamentales presentamos los planes estratégicos de Montevideo y Canelones 2030.

### 11.7. Conclusiones del capítulo

La gran mayoría de las intendencias comparadas en el 2006 y en el 2015 mostraron avances en el nivel de transacciones simples ofrecidas en sus portales de internet. La presentación de información sobre los servicios públicos, incorporando la descarga de formularios y el surgimiento de transacciones complejas evidenciadas por el inicio de trámites de línea, “una agenda, consulta de expediente o deuda”.

Se mantiene la tendencia evaluada en el 2006 de no utilizar planes estratégicos en gobierno electrónico departamental, aunque se percibe el inicio de trabajar con lineamientos y acciones orientadas hacia el gobierno electrónico nacional.

Otra conclusión percibida, son las distancias digitales que se presentan desde el gobierno nacional y departamental en niveles de desarrollo y maduración del gobierno electrónico y en las propias Intendencias, donde también se profundizan las diferencias como se pudo constatar en otras capacidades, “recursos humanos” o mediciones de “índices de transparencia departamental”.

Se evidencia en el capítulo 10 y 11 que la AGESIC y OPP notoriamente trascendieron como agencias por su protagonismo y vínculos con los gobiernos departamentales. El desafío estratégico de ambas agencias estará en lograr un fuerte liderazgo de relacionamiento y vínculo entre el área de las tecnologías y la planificación de políticas nacionales en el territorio, de manera de visualizar un futuro promisorio del gobierno electrónico y la modernización de la gestión pública en las 19 Intendencias. Salvador Schelotto<sup>91</sup> entre otros investigadores proponen debates similares que cuestionan las debilidades en políticas de descentralización llevadas por los gobiernos departamentales y locales, haciendo notar según Zuaznabar, Silva y

---

<sup>91</sup> El sector público, nacional y departamental viene respondiendo (en forma fragmentada y no totalmente coherente) a las demandas y necesidades de la nueva institucionalidad. Esta asignación no ha sido del todo planificada y ello refuerza la necesidad de efectuar un seguimiento y monitoreo de los procesos. La complejidad de los proyectos, en cuanto a diversidad y variabilidad, puede mostrar indicios para ayudar a definir una tipología de municipios (por ejemplo, de localidades con menos de 5000 habitantes, de ciudad intermedia, de zona metropolitana, con regímenes especiales sea por vocación económica, cambios en el modelo productivo, municipios que funcionan asociados y prestan servicios en mancomunidad, entre otras posibilidades). Esto permitiría sistematizar estándares y criterios operativos y recomendar la asignación de competencias. Salvador Schelotto y otros (2014).

Ferla (2011) una tendencia a que las soluciones provengan desde lo nacional antes que desde lo local, salvo que desde territorio se generen las leyes y capacidades para revertir lo que tradicionalmente no ha sucedido.<sup>92</sup>

Así como se pudo comprobar una cierta tendencia marcada por algunas pocas Intendencias, que van siguiendo una línea de políticas en tecnologías adecuadas a las normas y estrategias del Gobierno nacional y la AGESIC, también, se perciben planes estratégicos departamentales, “de características integrales y aún con poco peso evidenciando en el tratamiento de las TICs”, fundamentalmente asociadas a las dos Intendencias con mayores recursos y capacidades – que a su vez integran la coalición del Gobierno Nacional – e históricamente trabajan asociadas a la cultura de planificación desde incluso la definición de sus programas de Gobierno políticos.

Desde la AGESIC el hallazgo encontrado evidencia un claro rumbo de la agencia hacia los Gobiernos departamentales<sup>93</sup>, primero relevando sus capacidades y probando la ausencia de planes en GE, encontrándose coincidencia en las debilidades para crearlos y pronósticos que anuncian un tratamiento similar al realizado en el Estado Central, que promete generar

---

<sup>92</sup> El desarrollo de capacidades es quizás el desafío mayor. Ello requiere que la política pública de descentralización sea asumida desde todos los niveles y requiere también proporcionar una fuerte formación en temas concernientes a la administración pública, la participación, la articulación y la mediación, entre otros. En el nivel departamental se observan dos posturas frente a esta situación. Una más proactiva, que asume la iniciativa que la ley deja librada al gobierno departamental y otra más pasiva que, si bien manifiesta las preocupaciones, espera que la solución provenga del nivel nacional. Zuaznabar, Silva y Ferla (2011).

<sup>93</sup> La Agenda Digital Uruguay incluye desde sus líneas estratégicas a la integración territorial, y reconoce el valor de utilizar la tecnología para “mitigar o eliminar las brechas generadas por la distribución territorial de la población y la concentración de los recursos y servicios gubernamentales”. Con el objetivo de promover el desarrollo del Gobierno Electrónico en los Gobiernos Departamentales, AGESIC creó un programa que concretó seis Encuentros Regionales. Estas actividades - que abarcaron la totalidad de los departamentos-, significaron una primera instancia para estrechar los vínculos y facilitar herramientas a las autoridades locales que permitan potenciar los avances en el interior del país.

En el marco de estas acciones, se desarrollaron jornadas de capacitación para transferir conocimientos en temas como el acceso a la información pública, la protección de datos personales, el modelo de madurez en Gobierno Electrónico y la seguridad de la información a más de 400 funcionarios del Estado. Asimismo, y como parte de una iniciativa piloto de habilitar Puntos de Atención Ciudadana a través de los cuales se brinde orientación sobre los trámites y servicios del Estado en poblaciones entre 1.000 y 5.000 habitantes, se logró la instalación de estos puntos en los municipios de Soca y Nuevo Berlín. Se avanzó en los acuerdos para su instalación en cuatro municipios más. Se redactaron los borradores de guías sobre ahorro de energía, reducción de papel impreso y eficiencia de racks informáticos como documentos base para la Dirección Nacional de Medioambiente. Las mismas han servido como material de sensibilización a las Unidades Ejecutoras del Inciso y se utilizan por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) en el ciclo de Webminars de la iniciativa “pymespracTICas”. Memoria Anual AGESIC (2013).



mediante los planes directores informáticos, la definición de propuestas en Gobierno electrónico bajo estándares y modelos alineados a la ADU.

Muestras de planes estratégicos en Gobierno electrónico surgieron de agencias como ACCE, Agencia de Compras Estatales, elaborando documentos (Anexo 8.3) que siguieron las tendencias aplicadas por la AGESIC y la ADU de estar alineadas a las políticas internacionales, quienes a su vez tomaron aportes de buenas prácticas desarrollados en otros países y recibieron apoyos de organismos y consultoras internacionales para la elaboración de los mismos.

**Muestras de acciones y señales dirigidas hacia la planificación digitalizada e integrada desde el Gobierno Nacional y la OPP vienen tomando un grado de interés cada vez más acentuado hacia un control adecuado de los recursos del Estado en todo el territorio. La adopción de las TICs a nivel nacional planteada como una política hacia la eficiencia pública con planificación de recursos, parece alumbrar una de las estrategias que pretende lograr el Gobierno de turno.**

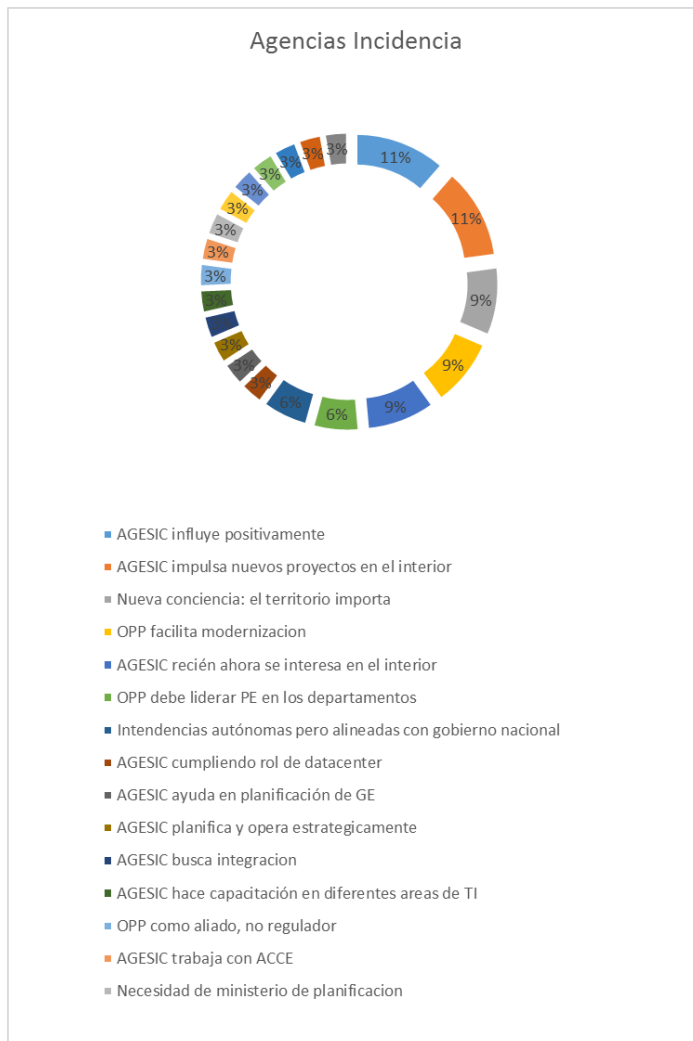
Ante la luz de los resultados, donde las muestras empíricas no indican avances propuestos desde los Gobiernos departamentales para tratar la definición de los planes estratégicos en Gobierno electrónico, se decidió enfocar la estrategia de la investigación y preguntar:

¿Por qué sí podría existir un escenario propicio para la construcción de planes?;

¿Por qué aún no están dadas las condiciones para la construcción de planes?.

El análisis de las barreras e incentivos que retrasan la definición de las primeras agendas en Gobierno electrónico departamental, será el tema tratado en el próximo capítulo.

**Figura 33: Agencias: Incidencia en la planificación en GE**



**Fuente: Autor**

## Capítulo 12. Análisis de las Barreras e Incentivos hacia la planificación del GE departamental

### 12.1. ¿Por qué no hay planes departamentales en GE?

Antes de presentar las barreras encontradas por la investigación, es clave recordar que la mayoría de las barreras hacia la planificación estratégica en materia de GE en los gobiernos departamentales son las mismas que se encuentran hacia la planificación en otras áreas como ser infraestructura, desarrollo social, política medioambiental. Analizando los resultados frente a la literatura académica, consultamos tanto estudios sobre barreras a planificación como estudios sobre barreras a gobierno electrónico.

Uno de los estudios más alineados con lo que se encontró en nuestra investigación es un análisis bibliométrico realizado en el 2014 por Savoldelli, Codagnone y Misuraca que examinó la literatura producida entre 1994 y 2013 sobre barreras hacia la adopción en gobierno electrónico. Como observación al nivel más general, destacan que en este periodo hubo una transición en la literatura sobre las barreras. En esta transición las perspectivas originales que fueron casi exclusivamente enfocadas en los asuntos operativos y tecnológicos, se reemplazaron con un enfoque hacia asuntos más institucionales o políticos. Presentamos a continuación un cuadro detallando los principales hallazgos. Como se tocará más adelante en esta sección, la barrera principal citada por los artículos de dos de los tres periodos estudiados (2005-2009 y 2010-2013) es falta de capacidades.

**Table 2**  
e-Government adoption barriers frequency of citation in the selected papers.

| Typology of barriers          |   | P1 – reinventing government (1994–2004) | P2 – i2020 strategy implementation in European Union (2005–2009) | P3 – Digital Agenda for Europe implementation (2010–2013) |
|-------------------------------|---|---|--|---|
| Technological and economical  | Lack of bandwidth capacity                  | 2.4%                                    | 11.9%  |   |
|                               | Lack of interoperability                    |   | 14.3%  | 9.5%  |
|                               | Too high investment and maintenance costs   | 2.4%                                    | 7.1%   | 4.8%  |
|                               | Lack of privacy and security                | 2.4%                                    | 31%  | 9.5%  |
| Managerial and organisational | Lack of open sources software and standards |   |  | 4.8%  |
|                               | Lack of project management capabilities     | 2.4%                                    | 11.9%  |   |
|                               | Resistance to change                        | 2.4%                                    | 11.9%  | 9.5%  |
|                               | Lack of skills                              | 2.4%                                    | 26.2%  | 33.3%   |
| Institutional and political   | Digital divide                              |   | 1.5%   | 6.2%  |
|                               | Lack of legal bases                         |   | 1.5%   | 7.2%  |
|                               | Lack of political commitment                | 1.5%                                    | 1.5%   |   |
|                               | Lack of political coordination              | 1.5%                                    | 4.6%   |   |
|                               | Lack of policy cycle management             | 4.6%                                    | 3.1%   | 12.3%   |
|                               | Lack of measurement and evaluation          | 1.5%                                    | 7.7%   | 9.2%  |
|                               | Lack of citizens participation              |   | 3.2%   | 13.8%   |
|                               | Lack of trust and transparency              | 1.5%                                    | 6.2%   | 10.8%   |

Fuente: Savoldelli, Codagnone y Misuraca (2014, p.66).

Siguiendo estas líneas, el estudio realizado por Schwester (2009) en el cual investigó adopción al nivel de municipios en los Estados Unidos utilizando análisis de regresión múltiple, diferencia los factores que distinguen los municipios que avanzaron en GE y los que no lograron avanzar. Encuentra que el apoyo o la voluntad política es uno de los factores determinantes. Schwester explica:

“Multiple regression results indicate that e-government adoption is a function of financial, technical and human resources. Holding all factors constant, municipalities with higher operating budgets, more full-time IT staff and technical resources are more likely to implement a comprehensive e-government platform. Political support is a key and fairly robust determinant of municipal e-government adoption as well” (p.113).

Otro estudio directamente pertinente es la investigación de Norris y Reddick (2012) donde comparan las expectativas iniciales para GE al nivel local con el panorama actual de avances en la materia. Concluye que la evolución ha sido incremental y no transformativa como se anunciaba hace una década atrás. Presenta los resultados de una investigación realizada en el 2004 y actualizada en el 2011 sobre las barreras a las iniciativas de GE local. El obstáculo principal que cita es la falta de recursos financieros.

**Table 5** Barriers to Local E-Government Initiatives

|  | 2004   |         | 2011   |         |
|--|--------|---------|--------|---------|
|  | Number | Percent | Number | Percent |
| Lack of financial resources  | 1,050  | 57.0    | 835    | 67.3    |
| Lack of technology/Web staff in the IT department                                  | 974    | 52.9    | 571    | 46.0    |
| Issues regarding security  | 680    | 36.9    | 380    | 30.6    |
| Issues related to convenience fees for online transactions                         | 574    | 31.2    | 372    | 30.0    |
| Difficulty justifying return on investment   | 591    | 32.1    | 357    | 28.8    |
| Lack of technology/Web staff in the operating departments                          | —      | —       | 334    | 26.9    |
| Lack of technology/Web expertise in the operating departments                      | 579    | 31.4    | 284    | 22.9    |
| Staff resistance to change   | 305    | 16.6    | 283    | 22.8    |
| Need to upgrade technology (PCs, networks, etc.)                                   | 378    | 20.5    | 279    | 22.5    |
| Issues regarding privacy   | 521    | 28.3    | 232    | 18.7    |
| Web site does not accept payment by credit card                                    | 479    | 27.0    | 225    | 18.1    |
| Lack of information about e-government's applications in the operating departments | 235    | 12.8    | 213    | 17.2    |
| Lack of collaboration among departments  | 304    | 16.5    | 206    | 16.6    |
| Lack of resident/business interest/demand  | 414    | 22.5    | 177    | 14.3    |
| Lack of technology/Web expertise in the IT department                              | —      | —       | 173    | 13.9    |
| Inadequate bandwidth   | 146    | 7.9     | 100    | 8.1     |
| Lack of support from elected officials   | 198    | 10.7    | 93     | 7.5     |
| Lack of information about e-government's applications in the IT department         | 235    | 12.8    | 86     | 6.9     |
| Resident/business resistance to change   | 84     | 4.6     | 55     | 4.4     |
| Lack of support from top administrators  | —      | —       | 54     | 4.4     |
| Other  | —      | —       | 102    | 8.2     |

Fuente: Norris, D, F & Reddick, C. G. (2012).

Volviendo a la pregunta de nuestra investigación: ¿En el contexto departamental uruguayo, por qué no? El camino para comenzar a tratar la respuesta está representada como dos ideales distintos: la democracia versus la planificación. Como elocuentemente nos transmitió un politólogo entrevistado para el estudio: generalmente en Uruguay, la democracia conspira contra la planificación. Un Intendente fuerte con un equipo competente al lado puede perfectamente planificar, no tendría mayores problemas. Si el objetivo es la racionalidad y la planificación se puede lograr. Siguiendo la lectura de los resultados de la tesis<sup>94</sup>, si el objetivo es la democracia y modernización departamental, las estructuras y capacidades en las intendencias, no son las adecuadas. (E1).

Partiendo desde la concepción política cultural donde al plan se lo conceptualiza como algo rígido que te puede limitar ante imprevistos – la planificación como un corset –, y la mirada de los gobernantes que la ven como “un obstáculo” y los “gestores” como otro estudio de consultores “ad hoc” que será archivado en un cajón, genera un escenario de pérdida de credibilidad en la herramienta, transformándose en una amenaza en lugar de una ayuda en la mejora de la gestión. (E10, E11, E12).

Los tiempos políticos departamentales generalmente son de carácter inmediato y necesario, se habla de convivir entre lo que es conveniente y factible de hacer técnicamente y las urgencias políticas “..éste país funciona a urgencias políticas” (E11), un enfoque cortoplacista que limita el uso de técnicas y herramientas de planificación con visión estratégica a mediano y largo plazo.

Se evidencia lo anterior, descontando una de las preocupaciones basada en los recursos financieros<sup>95</sup>, y la otra siguiendo el enfoque clientelar que predomina en la mayoría de las Intendencias. Las estrategias oportunidades<sup>96</sup> y políticas departamentales centradas en ganar

---

<sup>94</sup> Índice de Transparencia Departamental, Índice de Desarrollo Electrónico Departamental

<sup>95</sup> Mayoritariamente los recursos provienen desde el gobierno central

<sup>96</sup> Los autores definen a los políticos oportunistas como aquellos que buscan ser reelectos (ellos mismos o sus partidos) en el Gobierno, a través de la manipulación de variables económicas fundamentales.

elecciones, basados en un sistema de clientelismo del estilo patronazgo muy anticuado, que rinde obviamente réditos políticos de corto plazo, político electorales, muy parecido a cómo se gobernaba en el siglo XIX. (E2, E15) (Aboal, Lorenzo & Oddone, 2002).

*“Los tiempos políticos para ver los impactos no son adecuados para que una política o un plan madure”.*

Fuente: E11

Queda manifestado el clientelismo político no sólo en lo departamental, sino también en el ámbito nacional, evidenciando la ausencia en políticas de planificación y estrategia, por lo que llaman “la relación entre pares”, definiendo a la relación que se genera entre el gobierno nacional con una intendencia en particular. Es la regla que no se ve y que es difícil de comprobar<sup>97</sup>. (E1, E6, E16) (Moreira & Veneziano, 1995).

Los incentivos que tienen las Intendencias para ganar sus elecciones, no pasan por hacer apuestas en el fortalecimiento Institucional y la modernización de su gestión, sino primero por mantener el clientelismo político de corto plazo, que les asegure un nuevo mandato y segundo, lo que en general priorizan los gobiernos es el ABC<sup>98</sup>-alumbrado-barrido-caminaría. Esas son las preocupaciones y después negociando con el Gobierno nacional el tema saneamiento y rutas. (E1, E2, E4, E14).

*“..con clientelismo no vas a tener capacidades institucionales armadas aptas para armar una mínima planificación de mediano plazo. **es un tema de lógicas perversas**, ésta es una de las explicaciones”*

Fuente: E2

No hay planes, pautas claras, ni liderazgos como incentivos para modernizar la gestión, ni para planificar estrategias y objetivos hacia la gestión competitiva departamental. Los incentivos

<sup>97</sup> “es el hecho de que usted tiene un problema, usted lo llamó y se lo resolvieron. es el hecho de que usted tuvo un problema, usted lo llamo y le respondieron, vamos a ver.” (E17)

<sup>98</sup> ABC son competencias formales que tienen los Gobiernos departamentales.

para hacer las cosas bien no están. El gran incentivo para hacer las cosas bien está en la competencia política<sup>99</sup>. En suma, se habla de que no existe incentivos y prioridades visibles para modernizar la gestión departamental, "lo que frena el desarrollo de esos planes es la falta de incentivos, acá es un tema de incentivos de unos y otros." (E1, E2, O7, O1). Daniel Rótulo (2011) menciona que la "lógica del incrementalismo" ha sido predominante sobre el "rupturismo" tradicionalmente para aplicar estrategias de cambios y reformas en el Uruguay con predominio de visiones a corto plazo en la definición de los planes.

*"no están dados los incentivos para que un intendente haga bien las cosas"*

Fuente: E1

---

<sup>99</sup> "Yo pienso que los principales motivos son políticos, nos tardamos muchos años en unificar las patentes, lograr un consenso a nivel de planes de modernización de la gestión, es mucho más complicado" dado que las municipalidades visualizan que para poder lograr ese consenso se deberían meter al corazón de cada una de las instituciones municipalidades y esto sería una forma de auditoría y transparencia que los actores no sé si están dispuestos a aceptar". (O7).

## 12.2. Falta de capacidad técnica y legal departamental

En la línea metodológica de AGESIC para implementar un plan de Gobierno electrónico, se reconoce la necesidad de contar con la capacidad correcta institucional departamental, como un factor a favor de generar incentivos hacia la adopción de la innovación tecnológica. Todo eso lo que hace es conspirar contra la habilidad de la Intendencia de estar dispuesta en almacenar experiencia y capacidad técnica para no cometer los mismos errores una y otra vez, desarrollando nuevas capacidades institucionales. (E14, E1).

Los gobiernos departamentales, a partir de la llegada de la democracia pos-dictadura, empezaron a tomar una serie de medidas y funciones que antes no hacían. Las Intendencias han ido sumando un montón de áreas de gestión que no eran de ellos, sino del Gobierno central. Sus organigramas reflejan que están gradualmente absorbiendo la nueva funcionalidad pública departamental, abarcando áreas como hacienda, obras y desarrollo, llegando a la actualidad a contar con divisiones en “planificación”.

En suma, las competencias de los gobiernos departamentales tienen por ley, autonomía y una historia y tradición de gestionar sus cosas a su aire, no hay ninguna ley nacional – proyecto de ley administración electrónica No. 19.179 (anexo 2.10) - que puede obligarlos a hacer las cosas de otra forma o manera. Muchas veces y ante éstos nuevos escenarios, las Intendencias reconociendo el deber cumplir<sup>100</sup> con muchas nuevas funciones, no enfrentan las mismas, dejando la situaciones como difusas entre el relacionamiento con el Gobierno Nacional, de quién debe asumir esas responsabilidades. (E4, E6, E3, E15, E9, E7).

---

<sup>100</sup> No está constitucionalizado pero sin embargo lo hacen, es un cambio notable que se aprecia y tiene que ver con el peso que han tomado los Intendentes que van cobrando con una figura que antes no tenían. (E3)



### 12.3. Falta de continuidad y confianza en las políticas

En materia de continuidad, se considera que para que haya planificación estratégica (en los departamentos) y perdure a través de los años – a pesar de los cambios políticos de Gobierno –, la OPP tiene que tener un rol clave. El gran desafío es revertir la falta de continuidad de los programas y planes. Siempre surge la pregunta que genera confianza o desconfianza antes o después de un programa y cambio de Gobierno: ¿éste proyecto sigue o cae? (E11, E14, E20, E27).

Se visualiza que en Uruguay el progreso proyectado en la administración pública con agendas y planes es muy gradual, por no decir un proceso lento, que la gestión de los tiempos en la administración del Estado se resume en: "Estas cosas llevan años en el Estado...muchos años. Lleva mucho tiempo. Una urgencia te puede llevar diez años." (E9, E10, E17). En palabras de Caetano (2007), ***"el gradualismo anticipatorio es la forma en la que los uruguayos han tramitado y tramitan por lo general sus cambios"***, evidenciando lentitud y también más profundidad en el tratamiento de los mismos.

Atado al progreso y evolución de las políticas, muchas de las cuales requieren procesos de maduración no adaptados con los tiempos "electorales", donde al cambiar el Intendente, cambia toda la estructura de nivel político "gerencial" automáticamente, restando capacidad y esfuerzos para hacer perdurar acciones que se venían impulsando. Eso se percibe como una constante en los tres partidos de gobierno que indistintamente han gobernado las Intendencias. (E1, E5, E13).

En las intendencias por debajo del director político existen una cantidad de funcionarios que tienen dificultades a nivel de formación, presentado escasas posibilidades de continuar o llevar adelante iniciativas propias o encomendadas, que a su vez demandan la profesionalización y jerarquización de mandos medios capaces de liderar un protagonismo diferente que el sistema de gestión actual no los habilita legal y políticamente. (E5, E29, E30).

*"Depende del político que está en el poder: Martínez, por la Intendencia de Montevideo, es un tipo que creó mucho en estrategia, en ANCAP hizo una reestructura con una planificación estratégica pesada".*

Fuente: E2

#### 12.4. Falta de capacitación y recursos humanos en las Intendencias

Los esfuerzos de capacitación como la Escuela de Gobierno (ENAP) con énfasis a nivel Nacional<sup>101</sup>, no son percibidos desde el Gobierno departamental, salvo goteos o situaciones aisladas, sin decisiones políticas o programas focalizados con indicadores en avanzar por ejemplo hacia la formación en planes y proyectos departamentales. En el ámbito del Gobierno departamental, la única escuela de formación en gestión del funcionario municipal, estaba en la Intendencia de Montevideo<sup>102</sup>, pero quedó discontinuada. (E8, E20, E17).

*"El servicio civil te capacita en interpretar la norma, pero va más allá de eso, esto que hicimos hace 30 años, lo seguimos haciendo"*

Fuente: E18

Existe evidencia de formación por parte de AGESIC en planificación y proyectos, concentrada hasta la fecha en el ámbito del Gobierno central. Además de la estrategia que persigue AGESIC, donde está en el corto plazo incursionar en los Gobiernos departamentales, se rescata en las entrevistas un tema de prioridad, procedimiento y orden que podría explicar otro motivo del rezago en el interior. AGESIC, *"no tiene la orden de ir a meterse en esas cosas"*, evidentemente no tiene la orden, porque la Oficina Nacional del Servicio Civil no priorizó dar esa capacitación. (E2, E15, E21, E16, E20).

El tema de la información, formación y conocimientos de la gestión municipal, es un tema clave en los gobiernos departamentales, no solamente en los niveles administrativos, técnicos y políticos, sino también hasta en los propios niveles jerárquicos que por inadecuadas fuentes

---

<sup>101</sup> Gobiernos departamentales no entran en lo que es la misión y responsabilidad de la Escuela de Administración Pública. Los funcionarios pueden asistir por su propia iniciativa, pero hasta ahora no ha existido promoción de los cursos hacia el interior del Uruguay. (E8)

<sup>102</sup> "Cuando asume Ana Olivera – Intendente de Montevideo - de alguna manera la dirección de RRHH reclama que devuelvan el Instituto de Estudios Municipales, porque era entre otras cosas un Centro de Capacitación de funcionarios que como tal era lógico que estuviera con Gestión Humana, pero si lo ves como un Instituto de Educación, es lógico que también forme planificación" (E12)

de información se generan éste tipo de inconvenientes, que evidencian las capacidades actuales de algunas instituciones (Sanguinetti, Brassiolo, et al., 2015).

*"Gran falta de información/formación, ejemplo: el otro día escuché por radio decir que un intendente se iba a modificar el sueldo, no sabe lo básico – y no tiene quién lo asesore -, y es que el sueldo se lo fija la administración anterior"*

Fuente: E15

En suma, la capacidad de gestión está limitada<sup>103</sup> en la gran mayoría de los departamentos, donde se necesitan recursos humanos formados y calificados para emprender proyectos de modernización de mediano y gran porte, como los que está previendo el Gobierno nacional, léase el Sistema Nacional de Catastro – donde también se firman acuerdos de cooperación y asistencia técnica internacional-, Sistema Unificado de Bromatología, o los de las propias Intendencias entre otros, que se evidencian en la tesis, dedicados al manejo de proyectos integrados a un Plan Quinquenal y Presupuesto Nacional de manera clara, precisa y estratégica, no dejando rubros afuera como suele suceder generalmente con el área de IT. (E6).

Muchas de las causas se justifican por la falta en la diversidad de profesionales en las Intendencias - sólo arquitectos y abogados – o "la Administración Pública es un tema de contadores y de abogados no de gestores", argumentando y coincidiendo tener un problema grande, una limitante expresada reiteradamente por la falta de técnicos y de entendidos, citando la necesidad de contar con: CIO, Ingenieros, Economistas, Sociólogos, algunos de los tantos perfiles nombrados que salvo Montevideo y Canelones o Maldonado tal vez, el resto pueda tener. (E13, E18, E4, E11, E6, E9).

*"Había dificultad en el relevamiento que hizo AGESIC para encontrar quien era la persona indicada, con quién hablar en cada Intendencia acerca de Gobierno electrónico. Muchas veces iba solo el encargado de TI. Esa devolución era parte del diagnóstico. Depende de dónde esté ubicado el órgano de TI, si tiene*

<sup>103</sup> Es difícil que la Intendencia logre implementar un plan propio muy grande de infraestructura por falta de recursos financieros y humanos adecuados. (E6)

*una visión global o está muy acotada. Hay situaciones donde el área de TI depende de hacienda por ejemplo. Se trata de un formulario auto-contestado."*

Fuente: E15

Se reconoce también la inexistencia de mandos medios fortalecidos, capacitados para que logren perdurar las acciones políticas luego de los períodos de Gobiernos. Para eso, y como sucedió en las Empresas Públicas en Uruguay (UTE, ANTEL, ANCAP, OSE) – donde sí existió un verdadero fortalecimiento y cambio en la gestión –, se necesitan formar equipos que trabajen hacia resultados, formando cuadros técnicos especializados que permiten mirar a nivel global. Las reformas presupuestales orientadas a resultados, es otra de las líneas de acción que se ha trazado el Gobierno. "Si no tienes resultados, se supone que los podes despedir; no se rellenan los vacantes". (E5, E11, E15). (Cosse, Sendic, en Chavez & Torres eds, 2013).

Uruguay no presenta escasez de recursos humanos en materia de tecnologías, aunque sí es difícil retener el talento a nivel departamental y nacional, es casi un tema global que se acrecienta en el Interior donde los sueldos de los técnicos son muy bajos y el presupuesto no contempla cambios, provocando la migración hacia la capital del conocimiento asociado. (E5, E25, E4). Narbondo (2013) en tanto aconseja y fundamenta la permanencia del personal: *"En tanto el personal tenga estabilidad en el empleo estatal su conocimiento especializado aplicado también es poder, al constituir la memoria institucional frente a equipos de Gobierno que, en democracia, es normal y esperable que roten según el ciclo electoral y gubernamental"*.

*"Los Intendentes aún no ven rentable una inversión en recursos humanos para planificar y para generar políticas de modernización en los Gobiernos departamentales"*.

Fuente: E4

Siguiendo el trabajo de Ramos y Scrollini (2013), quienes asumen el protagonismo clave del gerencialismo (Peters & Rockman, 2003) operado desde la Alta Dirección Pública para comparar el avance de las reformas y la profesionalización de los servicios en los casos de Chile y Uruguay, dimensionando las variables competencia, lealtad-responsabilidad y resultados; Uruguay a diferencia de Chile no ha llegado a constituir ni siquiera a plantear en términos de reformas, un sistema de Alta Dirección Pública, hoy tratados por el perfil y rol de un asesor

político, “cargo político” que limita contra la lógica del trabajo hacia resultados citada en el caso chileno.

**Las preguntas que se formulan los investigadores para la Administración Pública nacional siguiendo el caso Chileno como uno de los más avanzados de América Latina, y ahora en la tesis se traslada al ámbito departamental: ¿Estarán a favor los intendentes en trabajar para la construcción de Gobiernos departamentales, orientados a resultados con modelos del tipo gerencialistas, en lugar de patrimonialista clientelar como es el caso de las Intendencias en Uruguay?**

A su vez, se pregunta, ¿por qué los políticos van hacer buenos gestores públicos, sino se enseña gestión pública en Uruguay?, sí se enseña administración privada pero no pública, es un tema de rezago a nivel país la falta de educación terciaria en esta área (E2, E11).

### 12.5. La planificación es políticamente no visible y rentable

Los incentivos para los Intendentes pasan por hacer cosas mucho más útiles, hacer cosas visibles para el votante o ciudadano, de impacto directo que deje a la gente más contenta rápidamente. Lo que predomina es todo aquello que tenga visibilidad en la ciudadanía, es decir cualquier acción vinculada a con la mejora en la gestión de la Intendencia interna. Si no tiene un impacto directo en los ciudadanos, si los ciudadanos no perciben la mejora lo van a dejar en segundo lugar y se va a priorizar cualquier inversión que tenga visibilidad.

A nivel de planes o líneas de acción departamental, se prioriza lo que visualiza el ciudadano, problemas reales, la calle, el alumbrado. En la actualidad el percibido “costo político” para Intendentes, denominado planificación no es llamativo, en suma no perciben ganar capital político con el votante aplicando esas herramientas o políticas. (E4, E5, E6).

Los líderes de los Gobiernos departamentales prefieren invertir el dinero finito que tienen en algo concreto como la caminería, en lugar de TI que resulta visible para el público. Visibilidad tecnológica como en algún momento se dijo de Florida “ciudad digital e inteligente”, un caso aislado que no perduró en el tiempo - luego no paso más nada -, hace reflexionar a los gobernantes sobre la buena gestión, la fluidez, el trámite electrónico, “una bandera” que los Gobiernos aún no perciben como señal de avance con impacto político local y de trascendencia nacional, algo que sí sucede en las sociedades digitales de Estonia<sup>104</sup>.

Previo al SUCIVE, los Intendentes podían tener trascendencia nacional. Razón que por más que mejorara la plaza pública de Rivera o de Rocha, o el camino de Paysandú, o se hiciera el puente en Salto, o todas las mejoras en obras sociales que se les ocurrieran, eso no trascendía, sí podría trascender localmente pero no políticamente. Lo que hizo conocer a Zimmer, Mazzulo, Amaral, entre otros intendentes, a nivel nacional, fue la patente. (E4, E5, E6, E11, E14, E26).

---

<sup>104</sup> <https://e-estonia.com/industry-40-bring-on-the-future>

**Cuadro 49: Visibilidad e incentivos políticos departamentales**

“Acá vemos como la eficiencia aplicada a la ley de mercado de algunos de los Intendentes que lograron atraer hacia sus departamentos patentes de otras Intendencias, a los solos efectos de captar recursos sin ocasionarle más gastos al contribuyente, la patente es un ejemplo, para luego trasladar en obras a sus ciudadanos supuestamente”.

Fuente: E15

### 12.6. Falta de voluntad política, vieja y nueva cultura pública departamental

Otro de los grandes temas es la falta de voluntad política. Si la cadena de apoyo funciona hay más posibilidad que el resto vaya a funcionar. Si hay apoyo del Presidente funciona, como sucedió con la reforma del tabaco en Uruguay, la reforma del IRPF. Lo mismo sucedió en AGESIC y OPP con el apoyo brindado por Presidencia o de ésta última hacia las Intendencias para solucionar el tema SUCIVE.

En las Intendencias, si el Intendente no tiene una visión de éste tipo, una mirada estratégica en políticas públicas departamentales no se va a llegar a nada, con el agravante que en los departamentos los recursos son mucho más escasos. El liderazgo del Intendente puntual y político del Gobierno de turno es muy importante, ninguna estructura gerencial lo substituye. (E4, E6, E2, E11, E12, E18, E27, O1, O2, O4, O6, O7, O8, O10, O11, O12).

*“Por encima de decisiones legales y técnicas, el acá hay que hacerlo, desde la voz del Presidente, hasta el Intendente, pasa por encima de cualquier norma o ley de ordenamiento”*

Fuente: E1

Existen dos corrientes, una cultura vieja que tiene gran notoriedad en todos los partidos políticos representada por la de la discrecionalidad del jerarca, de no sentirse atado a ciertas previsiones por un lado – que le digan que tiene que hacer -, y por otro hay una cultura más nueva que la persona o el jerarca entiende que si planifica puede aprovechar mejor los escasos recursos, es algo adaptativo o evolutivo. (E12, E14) Es cómo el Intendente y su equipo definen y visualizan “la gestión municipal”.

*"Hay un discurso para toda la sociedad uruguaya. Somos como políticamente correctos. Hablamos de descentralización, hablamos de integración, de romper las chacras...En la práctica algunas cosas han cambiado pero todavía no es una integración total"* Fuente: E12

*"En Uruguay muchas de las cosas en la administración del estado todavía se hacen "a pedal", dejando la responsabilidad del conocimiento de años en manos de un funcionario que se puede jubilar, arriesgando perder, no sistematizar, no automatizar esa habilidad adquirida.." Fuente: E13*

Existen discursos, proclamas, intenciones de los Intendentes – “capaz que un 20%” – que pueden tener una mirada en prospectiva, aunque luego no se materializan en planes. Desde el ejecutivo nacional y departamental se perciben esfuerzos de mirar para adelante, pero no está claro cuánto de eso se plasma en acciones concretas, sí se habla de proyectos orientados a resultados en los Gobiernos departamentales, se está aún más lejos que en el resto de las administraciones públicas del Estado. (E11, E12). Oszlak & Serafinoff (2011), reconocen dificultades en los ministerios<sup>105</sup> evidenciando que tampoco escapan a esas realidades.

#### 12.7. Falta de fortalecimiento institucional en el Congreso de Intendentes

Luces y sombras se tejen al hablar del Congreso de Intendentes, estando aquellos que destacan su participación, vista como una plataforma para la unificación de demandas departamentales hacia la construcción de políticas que trascienden lo territorial, como sucedió con el SUCIVE. Contrariamente está la corriente que lo ve como un espacio netamente

<sup>105</sup> “En términos generales, la estrategia de los Ministerios consiste en ampliar la base de la pirámide de sus políticas, para incluir a distintos actores en el nivel subnacional, pero sin perder el lugar central en la definición y ejecución de las mismas. Por otro lado, existen múltiples instancias de coordinación (o, al menos, “de reunión”) interministerial en el nivel del gobierno nacional, pero a la hora de trasladarlas al nivel subnacional las estrategias tienden a ser implementadas por una única área, sin coordinación horizontal. Así, cada inciso abre o mantiene su propia oficina y define áreas de regionalización que no coinciden entre sí. Una experiencia que podría considerarse como un intento de resolver estas cuestiones es la reciente creación de Mesas locales de convivencia y seguridad ciudadana del Ministerio del Interior, en las que se discute la problemática local. En estas Mesas, además de representantes nacionales y locales del Ministerio, participan funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto del Niño y Adolescente (INAU) y de los Departamentos. Por otro lado, en algunas áreas se han reformado las estructuras organizativas, de modo que existe un Ministerio rector de la política, un organismo ejecutor descentralizado (no en el sentido territorial) y una agencia que financia (ASSE). Este tipo de organización ha generado una tendencia a la autonomización de la agencia descentralizada respecto de los lineamientos políticos del Ministerio. No obstante, aún es muy reciente la implementación de estas prácticas como para evaluar su impacto.”(Oszlak & Serafinoff, 2011).



de lobby político de los Intendentes frente al gobierno nacional, donde se trabaja poco para compartir información, juntar fuerzas y ayudar. (E4, E12, E10).

Falta de Institucionalidad son algunas de las causas que se mencionan como barreras en el Congreso, encontrándose al igual que sucede en las propias Intendencias, la ausencia de equipos de apoyo<sup>106</sup> para elaborar propuestas y diseñar políticas que previamente fueron consensuadas por los Intendentes – reuniones mensuales –, remitiéndose a elevar comunicados que luego son poco instrumentados a nivel operativo. (E10, E12, E15, E2) "En el congreso, no tiene dirección, es un triunvirato, que a su vez es político, no tiene quién lo mande."

A su vez están aquellos que encuentran al Congreso de Intendentes como una herramienta fantástica para lograr e impulsar sistemas únicos "SUCIVE", "Libreta de Conducir", reconociendo y valorando la organización para los Intendentes y sus colaboradores como fundamental, sobre todo para no transformarse en exclusivos "pedidores y reclamadores"<sup>107</sup> del gobierno nacional, estando más informando de las realidades políticas nacionales y territoriales de una manera uniforme y sistematizada (E18, E14, E26, E20).

En suma, se encuentra que existe una clara deficiencia en la definición estratégica del propio congreso por tres vertientes: una es la presencia de cogobierno de los tres partidos, otro es la heterogeneidad entre las distintas intendencias y la otra es la correlación política partidaria en términos conceptuales. La correlación hace complejo el funcionamiento actual institucional del congreso para generar desde allí, políticas orientadas a replicar más sistemas integrados en administración y gobierno electrónico en los departamentos.

---

<sup>106</sup> "Ahora el congreso de Intendentes, ha mejorado la forma de actuación y sus capacidades, hubo un esfuerzo de fortalecer sus capacidades, inclusive desde la UE, se financió el fortalecimiento del Congreso de Intendentes, (el tema es que si no hay una inversión presupuestal) luego que se le terminó los fondos) no tuvo continuidad". (E2)

<sup>107</sup> "Institucionalmente tienes que respetar al congreso; es válido en cuanto haya Intendentes capaces.. y dispuestos a generar y no que sean pedidores como son hasta ahora reclamadores de OPP, siempre OPP es Plata. Siempre el llanto, bueno vamos a los proyectos, vamos a las propuestas, ....el 50% de morosidad sino está más; la clave está ahí proyecto de reglamentación. (E18)

*"El Congreso no está en condiciones para presentar soluciones; en caso del Congreso es un problema de definiciones estratégicas; que congreso queremos? para qué lo queremos, cuáles son los objetivos estratégicos? La dificultad y la solución está en el propio Congreso."*

Fuente: E20

#### 12.8. Falta de suficiente coordinación y articulación entre lo nacional y departamental

Respecto a la articulación entre lo departamental y lo nacional, la OPP cuenta con la Dirección de Descentralización e Inversión Pública y el ámbito más propicio para la Articulación es la Comisión Sectorial de Descentralización.

El Artículo 230 le da rango al Congreso de Intendentes y recomienda la competencia de coordinar las políticas departamentales. Crea la Comisión Sectorial que está integrada por una representación de seis Intendentes y de seis Ministros, coordinado por la OPP y es originalmente pensado para hacer las negociaciones de la asignación de fondos de desarrollo del interior, comisión que adolece planificar, trabajando a demanda caso a caso, en un marco que se ha ido complejizando a raíz de las competencias vinculadas a la parte ejecutadas por los Intendentes en los últimos años. (E3, E20, E12, E22, E23)<sup>108</sup> (Rodríguez Miranda, 2014).

Miranda sostiene rever el proceso de asignación de fondos a las Intendencias, contar con reglas claras previo a la Ley de Presupuesto Nacional donde se materialicen los porcentajes, recomendando que desde el diseño y la lógica, los Gobiernos departamentales deberían presentar proyectos más allá de los presupuestos quinquenales, que expresen criterios explícitos y demostrativos de por qué y cómo se invertirán los recursos en el territorio.

---

<sup>108</sup> "A pesar de que a los Gobiernos Departamentales tienen como competencias tradicionales los servicios públicos urbanos y las infraestructuras viales urbanas y rurales, han asumido por los hechos competencias en temas de empleo, sociales, género, desarrollo productivo, desarrollo local". (Rodríguez Miranda, 2015)

**Cuadro 47: Descentralización o desconcentración de políticas**

*“El principal dilema está en poder debatir claramente y sin prejuicios hacia dónde es conveniente avanzar para el desarrollo del país ¿Descentralización o desconcentración de políticas?. Hay que discutirlo, tomar definiciones al respecto, ser claros, y avanzar con buenas prácticas en cualquier caso que se elija” (Miranda, 2014). (Objetivos generales de las iniciativas descentralizadas – anexo 3.6. -).*

Existe un camino a construir donde “todavía falta muchísimo en la estructura de planificación”, encontrando una OPP dispuesta a ayudar con herramientas en planificación, y muchas Intendencias que no tienen “la planificación” como prioridad. Desde la oficina de OPP se ha venido trabajando con planes y proyectos para ayudar y fortalecer a los Gobiernos departamentales, desde capacitación o con consultores y aportando herramientas para que los Gobiernos puedan hacer su propia planificación. **Realmente ha sido un esfuerzo desde la administración central, hacia los propios Gobiernos departamentales.** (E10, E14). La tesis propuesta por Álvarez, Martínez y Terra (2010), coincide con Rodríguez Miranda al hablar de desconcentración de servicios en el Uruguay, más que de políticas de descentralización.

*“Realmente ha sido un esfuerzo desde la administración central, hacia los propios gobiernos departamentales”.*

Fuente: E14

La información de prensa y web no alcanza, y el desconocimiento por parte de Intendentes o responsables departamentales sobre fondos disponibles para desarrollar proyectos de modernización y Gobierno electrónico, puede ser un factor a trabajar desde el Gobierno central o la propia AGESIC, mejorando la difusión de oportunidades para el financiamiento y el apoyo a sus “fondos concursables” con indicadores de impacto de resultados y buenas prácticas. No hay indicadores para saber qué impacto ha tenido la adopción de hacer trámites en internet en eficiencia, costos, tiempos, recursos humanos, etc. No hay datos para probar la utilidad y valor del Gobierno electrónico, salvo indicadores de ranking y premios. (E14, E11, E16).

La información suelta, fragmentada<sup>109</sup>, no unificada es una barrera para la planificación y coordinación, no es relevante, en esa línea el Gobierno dispuso la creación de varios sistemas de apoyo, como el Sistema Nacional de Inversión Pública para trabajar la descentralización sistematizada de recursos hacia los gobiernos departamentales, aunque tampoco la herramienta electrónica garantiza la efectividad. Citando el proyecto "GIS", se encuentran los siguientes resultados: "...Ahora tenemos la información, tenemos las herramientas, quizás nos falta la cultura<sup>110</sup> de aplicarlas de una manera sistémica. En eso tenemos que trabajar todos: AGESIC de su lado, OPP de su lado, DINOT también, las Intendencias.". (E9, E12, E30, O3).

Argumentos como que no hay un plan nacional de desarrollo en materia productiva y social "no se puede controlar y coordinar la información y los planes, porque no existe un plan nacional de desarrollo", la falta de una decisión política departamental, de la mirada global e integrada en los proyectos y del entendimiento de cómo pensar en armar un plan de Gobierno electrónico con las estructuras técnicas y presupuestales existentes, permiten comenzar a delinear los escenarios o realidades existentes en lo nacional y departamental se expresan en el cuadro 48.

**Cuadro 48: Escenario Actual Departamental y Nacional para el Gobierno Electrónico**

- a) Contar con una Agencia y un plan nacional de Gobierno Electrónico, con antecedentes de trabajar metodológicamente con planes, proyectos y normas;
- b) Gobierno y OPP dispuestos a profundizar políticas a territorio generando autonomía departamental y estructuras más eficientes y modernas
- c) Las realidades departamentales aún no están maduras para trabajar con planes

<sup>109</sup> "La información es fragmentada y sin finalidad. Sí la información la tenés, pero no sabes para dónde quieres ir, no se transforma en información relevante." (E2, E15, E17, E30).

<sup>110</sup> Culturales. Nos solo depende de la definición política, institucional y normativa, sino también, y de manera fundamental, la cultural de los ciudadanos. No sirve de nada que existan las herramientas y reglas de juego para su utilización, si simplemente "no se usa". (O3).

### 12.9. Conclusiones de barreras

Una de las mayores barreras encontradas en la investigación es la falta de voluntad política<sup>111</sup> del Intendente a priorizar una área dedicada a promocionar y fortalecer la planificación del GE como una política indispensable para la eficiencia de la gestión del propio Gobierno. Esto coincide con el estudio de Frick (2008) quien analiza la experiencia regional en AL y destaca la falta de apoyo político y la resistencia al cambio por parte de los funcionarios dentro de sus principales barreras (Figura 32).

Producto de la falta de entendimiento de la importancia de la planificación, los Intendentes muestran desconfianza y resistencia a incorporar estos tipos de metodologías en su gestión. Como consecuencia el modelo de funcionamiento patrimonialista/clientelar perdura en la mayoría de las Intendencias alineadas al ABC tradicional. En definitiva esta tendencia conspira contra la innovación de propuestas basadas en medios participativos, transparentes y abiertos.

---

<sup>111</sup> “A mi parecer, siendo docente de postgrado de Gobierno Electrónico en la Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas, en CANTV empresa pública de telecomunicaciones, en Movilnet, empresa pública que maneja la telefonía móvil pública, en Ministerio de Relaciones Exteriores, en el Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional y en el Fuerte Tiuna, espacios donde he impartido Gobierno Electrónico como materias relacionadas con las TIC, la conclusión es **la falta de voluntad política** del Gobierno bolivariano en impulsar estos planes, y más si vemos como los satélites de tecnología china adquiridos no están cumpliendo su cometido para el desarrollo de las telecomunicaciones. **El tema es político**, pero también falta de capacidades técnicas”. (O2).

“Por enumerar algunos:

1) Falta de dimensionamiento y oportunidad de liderazgo político

2) Asesores y Funcionarios expertos que no logran convencer de las bondades de modernizar la gestión sustentada en TICs.” (O1).

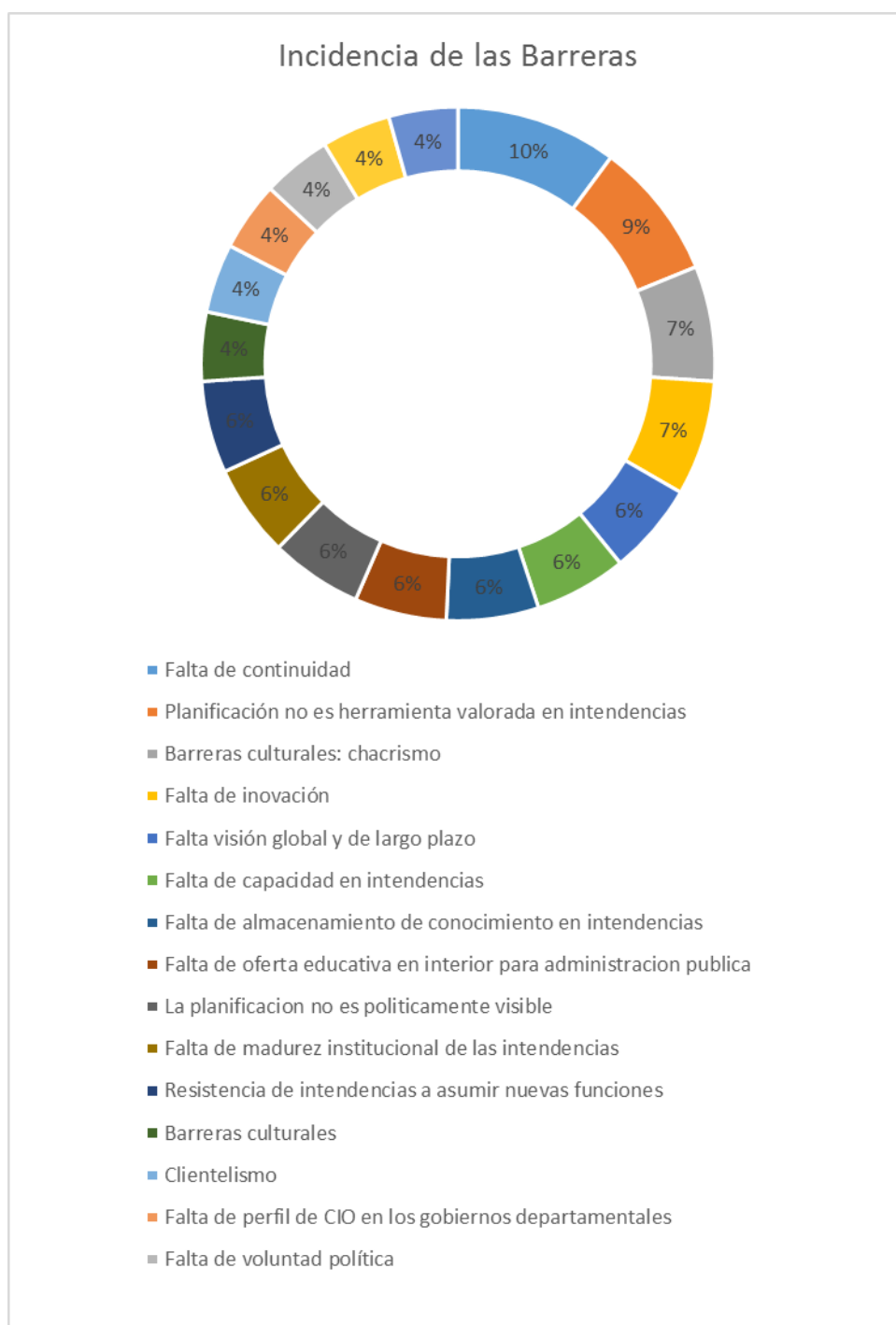
Figura 32: Barreras del Gobierno Electrónico

| 3. Las barreras al gobierno electrónico            |          |   |
|--|----------|---|
| Categorías   | Barreras |   |
| Barreras económicas y financieras                  | 1        | Costo del desarrollo de los e- servicios  |
|  | 2        | Costo de la provisión de servicios en canales múltiples                                     |
|  | 3        | Costos de la implementación de las leyes y regulaciones relativas al gobierno electrónico   |
|  | 4        | Dificultad de demostrar los beneficios a largo plazo  |
| Barreras de acceso y uso de las nuevas tecnologías | 5        | Bajo nivel de acceso a las nuevas tecnologías   |
|  | 6        | Habilidad de manejo de TIC de los ciudadanos  |
|  | 7        | Habilidad de manejo de TIC por parte de los funcionarios                                    |
|  | 8        | Preocupación respecto a la privacidad de la información                                     |
|  | 9        | Preocupación respecto a la seguridad de los servicios en línea                              |
|  | 10       | Falta de motivación para usar los servicios electrónicos                                    |
| Barreras de diseño técnico                         | 11       | Multilingüismo  |
|  | 12       | Mecanismos de acceso para no videntes y personas con otras discapacidades                   |
|  | 13       | Dificultad de uso de las aplicaciones de e-gobierno   |
|  | 14       | Falta de mecanismos seguros de identificación y autenticación                               |
|  | 15       | Ausencia de estándares para la identificación electrónica                                   |
|  | 16       | Falta de interoperabilidad de los sistemas  |
| Barreras legales                                   | 17       | Diferencias en las leyes y regulaciones a nivel nacional                                    |
|  | 18       | Políticas inadecuadas sobre libertad de información   |
|  | 19       | Preocupación pública respecto a la colaboración público- privada                            |
|  | 20       | Leyes de empleo que limitan la creación de e-empleos  |
|  | 21       | Normativas poco claras sobre protección y acceso compartido a la información                |
|  | 22       | Falta de derechos ciudadanos para comunicarse electrónicamente con las autoridades públicas |
|  | 23       | Limitaciones referentes a la propiedad intelectual y la re-utilización de información       |
|  | 24       | Riesgos asociados a la responsabilidad jurídica   |
| Barreras organizacionales y administrativas        | 25       | Diferencias en las tradiciones administrativas y procesos internos al sector público        |
|  | 26       | Resistencia al cambio por parte de los oficiales de gobierno                                |
|  | 27       | Coordinación entre los niveles nacional, regional y local                                   |
|  | 28       | Falta de apoyo político al e-gobierno   |
|  | 29       | Deseo de evitar cambios en servicios que funcionan bien                                     |

Fuente: OII, 2006:b. **Observación:** En el cuadro no se considera la barrera organizacional y administrativa "Coordinación entre los Estados Miembro y la Comisión Europea". Por ese motivo se lista un total de 29 variables en lugar de 30.

Fuente: Frick, 2008

En suma, la continuidad de políticas y programas en aplicar o adoptar la innovación mediante una herramienta que no es valorada por los funcionarios y tampoco visiblemente por los políticos para liderar un cambio de gestión estratégica, generan los principales rechazos junto con las carencias en recursos humanos y financieros que presentan los gobiernos departamentales (Alghamdi, Goodwin, & Rampersad, 2011).

**Gráfico 14: Barreras****Fuente: Autor**

### Capítulo 13. ¿Por qué sí existirían planes departamentales en GE?

Contrariamente a las barreras, aparecen las iniciativas en buenas prácticas departamentales, promocionadas por coordinaciones desde las agencias del Gobierno nacional que hacen suponer una continuidad en el tiempo de actividades y proyectos similares tendientes a generar la definición de los primeros planes en gobierno electrónico departamental.

#### 13.1. El caso SUCIVE como modelo a contemplar

La unificación del cobro de patentes tiene larga data en el Uruguay con diversos enfoques y protagonismos, citando para algunos actores políticos por ejemplo que la ley actual no es mejor que la del 96 de “Paso Severino”, y declarando que parte de lo que sucedió, fue que no hubo altura de los Intendentes para apoyar esa medida, como tampoco y dada la autonomía que tienen las Intendencias, apoyaron o respetaron las normas que se lanzaron desde el Congreso de Intendentes en todos estos años y casos. (E3, E15)<sup>112</sup>

***“la patente es el único motivo desde el punto de vista político, o ha (sido hasta ahora que está el SUCIVE “antes de la unificación”), por el cual un Intendente podía tener trascendencia nacional”.***

Fuente: E15

#### Cuadro 47: Por qué trascendió el SUCIVE

(M) Cómo hizo el SUCIVE para trascender las barreras departamentales?

(E) Se llega a un acuerdo y no se respetaba, se buscaba la forma y aquel que no le convenía no lo respetaba, esa es LA VERDAD

(M) Por qué?

<sup>112</sup> “Se llega a un acuerdo y no se respetaba, se buscaba la forma y aquel que no le convenía no lo respetaba, esa es la verdad”,



(E) muchas veces hasta por problemas personales, es decir, este Intendente, para no hacerle caso al otro Intendente, (no me haga poner ejemplo partidarios), esa es la verdad de la milanesa, problemas personales

(M) Cómo se logró la unificación?

(I) la ley lo dice clarito, o usted se subía a la unificación, o usted perdía el 40% de los ingresos nacionales,

Y si decimos que los ingresos nacionales son el 40% de la media del total (para todas las Intendencias)

Usted pierde el 40 del 40, pierde un 16%, ninguna familia que le saquen de un día para el otro un 16% de sus ingresos, puede subsistir

Fuente propia: Entrevista E15

El SUCIVE, será recordado como un hito en la historia de la unificación departamental de trámites, por los años que llevó la aprobación de la ley y por sentar las bases de la interoperabilidad electrónica de datos que no sólo permitirá el cobro de patentes, sino que irá sumando nuevos trámites integrados, como: el permiso único nacional de conducción, pagos en línea, consultas y solicitudes de re empadronamientos entre otros trámites vinculados a los servicios automotores.

El SUCIVE enciende las esperanzas de una buena práctica departamental electrónica para replicar en otros sectores departamentales, que hoy desde el Gobierno nacional y AGESIC están explorando para continuar avanzando en la modernización de la gestión aplicando el uso de las TICs.

### 13.2. Liderazgo fuerte de la OPP

Si no existe una coordinación fuerte desde el centro, fracasa la descentralización. Uruguay conjuga una combinación planeada entre García y Vázquez (Director de Planeamiento y Presidente de la República), donde a ambos les preocupa una verdadera descentralización, y tienen como co-relato una “buena coordinación<sup>113</sup>”, además de antecedentes probatorios en los ejes temáticos de la tesis: Gobiernos departamentales, planificación, Intendencias, fortalecimiento de la gestión y participación en redes de organismos internacionales. (E2).

<sup>113</sup> Buenos sistemas de apoyo, con estructuras acorde para guiar los planes y políticas de manera ordenada y coordinada

En la línea de ver un país más integrado territorialmente y equitativo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto viene implementado el Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS), con la participación en calidad de co-ejecutoras de las 19 Intendencias Departamentales, y el financiamiento parcial del BID y una contrapartida del presupuesto nacional, brindando continuidad y mejoramiento a programas de fortalecimiento Institucional y de desarrollo económico y social que llevan más de veinte años de vida en el Uruguay.

Dentro de las innovaciones para promover el desarrollo del país en su conjunto, se destaca la ley en el 1996 que da lugar a la transferencia de recursos del Gobierno nacional a los Gobiernos departamentales, y desde ahí el proceso evolutivo con la aprobación de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana, y la creación del tercer sector “los Municipios”. Este nuevo escenario con Instituciones recientemente creadas, capacidades y estructuras departamentales – desactualizadas -, exige la modernización con el fin de aprovechar y articular más eficientemente los recursos asignados de manera descentralizada o desconcentrada según Rodríguez Miranda (2015).

Según la OPP, el objetivo general del programa PDGS es buscar cómo mejorar la autonomía financiera de las Intendencias, en otras palabras viven una “adolescencia eterna”, los departamentos están en un estado de adolescencia eterna, algunas reciben arriba de un 60% del Estado para poder sobrevivir. (E2). Dentro de los objetivos específicos se destaca mejorar la capacidad institucional en “materia de planificación”, gestión de inversión pública y mejorar como expandir la cobertura de los servicios tradicionales que brindan.

### 13.3. Conclusiones de incentivos

Notoriamente encontramos menos respaldo empírico de porqué sí estarían las condiciones dadas en los gobiernos departamentales para avanzar en procesos de planificación estratégica en GE.

Las luces en el camino aparecen en casos aislados de éxitos en proyectos de gran porte como (SUCIVE y ACCE) y otras buenas prácticas guiadas por lineamientos estratégicos (Gobierno Abierto IMM). Es preciso ver para comprender en estructuras como las de ACCE (Anexo 4.3), las cuales cuentan con organigramas capaces de soportar la producción de planes estratégicos, similares a las capacidades de AGESIC que distan ampliamente de las realidades percibidas en las Intendencias del Uruguay.

Otro de los factores imprescindibles para lograr un proceso de planificación sustentable y transversal en los gobiernos departamentales, es el liderazgo e involucramiento tecnificado de la OPP. Se constató que éste proceso de coordinación integral por parte de la OPP ya está siendo progresivamente implementado en consonancia con la AGESIC.

## Capítulo 14. Análisis de las buenas prácticas en GE con enfoque departamental y normativo

Se podría decir que la historia de buenas prácticas del GE en Uruguay, AGESIC y el vínculo territorial o departamental con las Intendencias, comienza con el proyecto para la instalación de los Centros de Atención Ciudadana (Anexo 4.8).

### 14.1. Los Centros de Atención Ciudadana y el GE Departamental

El proyecto tratado como un nuevo modelo de gestión pública, estaba enmarcado en el área de Gobernabilidad Democrática por el PNUD “promoviendo la participación e involucramiento pleno de los ciudadanos” en las zonas de intervención, con fecha de inicio para la instalación de los primeros centros entre el 2008 y 2010.

Uruguay justificaba en el proyecto la instalación de los CAC, resaltando la ineficiencia del aparato burocrático estatal para producir servicios requeridos por los ciudadanos en todo el territorio nacional. Desde la mirada del ciudadano, reconoce la pérdida de tiempo y procesos repetidos que debe realizar el mismo, al enfrentarse ante una solicitud de trámites con el Estado.

Dentro del contexto de la Reforma del Estado, visualiza la oportunidad de Internet y las TICs como una herramienta de generar transparencia y acercamiento al ciudadano, una red por donde canalizar estrategias para llegar a reducir las brechas generacionales, de género o de territorio que según estudios realizados comenzaban a surgir. (PNUD-UNFPA-INE, 2007; Criado & Corojan, 2010).

#### **Cuadro 50: Estrategias Generacionales y Territoriales de la Reforma del Estado**

*Estrategias generacionales: Plan Ceibal, jóvenes; Plan Ibirapitá, adulto mayor*

*Estrategias territoriales: CAC, Centros de Atención Ciudadana*

Partiendo de un “centro modelo teórico” (fase de implementación de los primeros centros), con experiencias comparadas en otros países de la región (Brasil, Chile, Colombia),

comenzaron la instalación de los 20 primeros centros, llegando en la actualidad a más de 100 en todo el territorio, con servicios de trámites presenciales y en línea de diferentes dependencias del Estado.

Figura 19: Centros de Atención Ciudadana



El primer centro de atención ciudadana se instaló en la Colonia Lavalleja del Departamento de Salto a 200 km de la capital, en un departamento muy centralista donde la gente se tenía que trasladar en dos o tres horas para hacer sus trámites y luego volver, donde la locomoción es cara y no pasa nunca. Las personas perdían un día para hacer un trámite, esa fue la problemática o la premisa sobre la cual se basaron los Centros de Atención Ciudadana. (E14).

“El Centro de Atención Ciudadana también es utilizado como un interlocutor entre el ciudadano y el portal web del Estado portal.gub.uy, ahí los ciudadanos que no saben usar el portal o buscar información, van a los centros comunales donde existen los CAC y se les ayuda a hacer los trámites”.

Fuente: E7

AGESIC reconocía la importancia de comunicación con el nivel local, cuando en el 2010 cambiaron los Intendentes y se hizo una recorrida por todos los departamentos para subrayar la importancia de los Centros de Atención Ciudadana, explicando qué pretendía dicho esfuerzo, cuáles eran las ventajas que se veían y hasta donde el gobierno departamental era tan importante. Esta acción llevó a que ningún Centro de Atención Ciudadana se cerrara.

Es también una forma de "conquistar" a los gobiernos departamentales, mostrarles que es preferiblemente hacerlo en base a buenas prácticas que obligarles a seguir cierta normativa. El Gobierno tiene que ir más inclinado a la generación de buenas prácticas, que a la imposición de la normativa. Sí generar buenas prácticas que luego se transformen en normas. Ese podría ser un camino. (E10, E15, E20).

“Se ve un país más alineado a buenas prácticas que después se transforman en normas y leyes”

Fuente: E25

A lo largo de la tesis, se vieron casos representativos de éxito generados desde el gobierno nacional por medio de AGESIC, donde también intervinieron los gobiernos departamentales: el Expediente electrónico, SUCIVE, SIIF, SNIP, como algunas de las experiencias que tienden a normalizar y estandarizar las buenas prácticas.

Considerando que hay 19 formas diferentes de calcular la tasa bromatológica por las 19 Intendencias, se tiene una demanda específica para que haya una normalización y desde AGESIC una necesidad y proyecto para estar trabajando en lo que es la unificación para el cobro de la tasa bromatológica departamental. (E7).

Siguiendo esa línea, habría que imaginar exponenciar por 19 los sistemas y trámites de cobros que utilizan actualmente las Intendencias, para obtener un número abultado de casos y

posibilidades como los que se encuentran hoy. Si se releva la situación en cantidades y diversidades sólo de programas informáticos, se encontrará otra de las evidencias de por qué AGESIC viene poniendo foco en los Gobiernos departamentales. (E5, E13, E15, E25, E26, E27, E28).

*La única forma de que las Intendencias tengan algún tipo de acuerdo entre ellas para utilizar algún soporte, algún software similar, **es la necesidad** de coordinar, de acceder a determinada información toda del mismo formato, la necesidad de compartir, pasar presupuesto, la necesidad de tener una misma base de datos (ej. el SUCIVE).*

***Si no hay una necesidad y una utilidad y un beneficio propio**, es como la ley en economía, si no tenés un beneficio no va a andar.*

Fuente: E9

#### 14.2. Ide.uy y los Sistemas SIG departamentales

En el 2010 Uruguay organizó el Primer Congreso Uruguayo de Infraestructura de Datos Espaciales, para contribuir al desarrollo de una red regional. La iniciativa de Datos Espaciales IDE Uruguay, nace por decreto presidencial en el 2006, en la órbita para un proyecto de trabajo a nivel Nacional con Catastro, interviniendo AGESIC desde el 2009, con un consejo asesor honorario sobre sistemas georreferenciados.

Buscando proveer un mapa digital nacional de recursos naturales – por ejemplo para planificar cambios climáticos –, se promovió desde la Dirección General de Recursos Naturales del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), en conjunto con los gobiernos departamentales – quienes adoptaron de manera uniforme –, los primeros GIS, base de datos digitales referidas a la distribución geográfica y las características de los recursos naturales del país, útil para el acceso de interés agropecuario y otros usuarios como pueden ser sociales, educativos ( Van Chuong & Heeks, 2012).

En esa línea se evidencia a nivel nacional un avance desparejo del programa GIS en los gobiernos departamentales, quienes también están colaborando para uniformizar sus bases de datos con el proyecto Catastro de impulso nacional, que es vital para una gestión eficiente en el tratamiento de los inmuebles – históricamente se requiere una actualización del valor catastral de los padrones – y el cobro equitativo de impuestos que permitan en consecuencia, destinar más obras a los ciudadanos. (E4, E5, E9, E12, E13, E14, E15, E16, E17, E22, E23).

**Cuadro 53: La IDEuy da paso a la estandarización departamental**

*Desde su instauración la IDE.uy ha procurado coordinar, estandarizar y hacer disponible la información geográfica generada en el país. Por ello las contribuciones realizadas por los organismos públicos, tanto por la información proporcionada como por los técnicos que participaron han sido fundamentales.*

*Una IDE incursiona en los temas que implican al conjunto de políticas, estándares, tecnologías y recursos humanos para adquirir, procesar, almacenar, distribuir y mejorar la utilización de la información geográfica.*

Fuente: Ide.uy

La visibilidad geográfica del territorio, permite comprender el concepto de gobierno departamental sobre las bases de la riqueza y patrimonio, y también medir la capacidad de uniformizar los límites que llevaron desde el surgimiento del MERCOSUR, a ordenar la información de manera más estandarizada, simulando cambios de territorio, cruzando e intercambiando datos, pero estando lejos aún de planificar políticas de territorio utilizando el poder de las herramientas georreferenciadas de manera integradas a planes y sistemas quinquenales. (E12, 17, 23)<sup>114</sup>

Se reconoce como uno de los temas complejos en el corto plazo a tratar en la órbita nacional, el resolver la integración pública para el uso y el tratamiento de la información del Estado, los inconvenientes que se están encontrando a partir del acceso a la información para la toma de decisiones, por ejemplo, la postura que tiene el Registro de la Propiedad de Inmuebles en el Uruguay.

---

<sup>114</sup> Con el GIS pasa lo mismo, si sos un técnico que maneja sistemas de información geográfica podes ser un genio, pero eso no significa que estés haciendo ordenamiento territorial. Lo que estás haciendo es graficando la información, ordenando la información pero no estas planificando el territorio. Ordenar información, cruzar información, simular cambios en los territorios, cambios en algunos indicadores, y simular consecuencias cuando tienes planillas que están ligadas, es una herramienta fantástica, pero si no lo sabes usar, puede pasar que hayan gobernantes que se deslumbren con la herramienta y creen que eso es ordenar el territorio.

Salvado ese asunto, en la ley de ordenamiento territorial dice lo que es ordenamiento territorial y justamente es la transversalización de todas las políticas públicas en el territorio, entonces es una disciplina transversal que ve todo lo que pasa en el territorio como un sistema integral, como varias capaz que gráficamente se puede ver como calcos, que se pone uno arriba del otro...cuando superpones la información podes ver cosas que hoy en día rápidamente ves con un sistema de información. Lo que hace la ley es que lo ve como un sujeto más de la información y no como un soporte (E12, E17, E23)



La postura que tienen uno de los bastiones, que son los escribanos, tiene mucho peso, también inciden los gremios en cuanto al timbre y tasas, el uso del papel, todo ese tipo de cosas que hacen al proceso de transformación y adopción de las tecnologías en los proyectos que vienen incursionando el gobierno, citando en este caso, el SUBI “Sistema Único de Bienes Inmuebles” que está relacionado con el proyecto base de Catastro Nacional y el uso de las herramientas GIS. (E17,E18,E23).

#### 14.3. El sistema único de bienes inmuebles y el sistema nacional de inversión pública

*“El tema del SUBI vino por recomendación del BID, en el sentido de que el Gobierno le está pidiendo recursos o préstamos para financiar todo tipo de proyectos, y el BID dice: ustedes me piden plata, y ustedes tienen plata, que no están utilizando. Tiene un brutal activo inmobiliario, del cual, se permiten tener niveles de morosidad extraordinarios, no los usan, los tienen subvaluados, y con eso podrían conformar un paquete que perfectamente financiaría muchísimas cosas”.*

Fuente: E18

A partir del 2013, AGESIC y OPP acuerdan implementar el SUBI, de acuerdo al contrato BID y el programa de Desarrollo y Gestión Subnacional para la modernización de los gobiernos departamentales, en la mejora de la recaudación de los tributos, contribución inmobiliaria urbana, rural y otros servicios como los bromatológicos.

Las tareas y objetivos según la AGESIC para desarrollar el Sistema Único de Bienes Inmuebles (SUBI)<sup>115</sup>, comprenden:

- la interoperabilidad de las bases de datos y registros de los organismos rectores,
- proveer a los gobiernos departamentales y complementarlos con información necesaria, a efectos de mejorar la calidad en la gestión de la recaudación de tributos, mediante el acceso a información de los padrones de bienes inmuebles y de la identificación de su propietario.

<sup>115</sup> Fuente: Portal AGESIC, SUBI, documentos y acuerdos.

A su vez, la AGESIC destaca una colaboración especial hacia los gobiernos departamentales en el cuadro 54, reflejando evidencias de avanzar gradualmente hacia la modernización e innovación de la gestión en las Intendencias.

**Cuadro 54: AGESIC, SUBI y Gobiernos Departamentales**

- a) Realizar la gestión del proyecto del SUBI en todas sus dimensiones, incluyendo el diseño, dirección, seguimiento y supervisión de las actividades y productos generados por las Intendencias Departamentales y Consultores contratados en el marco del proyecto.
- b) Proveer, para aquellos casos en que sea aplicable y conveniente, los diferentes componentes de la Plataforma de Gobierno Electrónico, a modo de ejemplo: Plataforma de Interoperabilidad, Servicios de Infraestructura (Cloud), Soluciones Reutilizables de Gobierno Electrónico, RedUY, etc.
- c) Brindar asesoramiento tecnológico a través de sus referentes, en materia de seguridad de la información, interoperabilidad y arquitectura de Sistemas de Información.
- d) Colaborar en el relacionamiento con los representantes de los gobiernos departamentales.

**Fuente: AGESIC – OPP Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional**

Finalizando y en esa línea, encontramos el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) como otra buena práctica tendiente a normalizar y optimizar los recursos del Estado, asegurando la transparencia y anti-corrupción en todas las agencias y organismos del Gobierno nacional y departamental, permitiendo unificar una herramienta vital para confeccionar y controlar los planes y presupuestos orientados a resultados. (E9, E15, E7). En materia de privacidad de información Uruguay aún tiene mucho por recorrer. En esa línea Kessler, Kristof, y otros investigadores (2011) llegan a identificar algunos estándares necesarios para la protección de la seguridad comparando los avances del GE en Alemania y Kenia.

*“Los proyectos que ahora van a entrar en OPP, utilizarán el sistema nacional de inversión pública (SNIP), donde se miden los impactos socioeconómicos, ambientales, tiene una serie de cosas que pasan solamente por ver si son rentables económicamente o no, la rentabilidad social es un ejemplo”*  
Fuente: E9

El SNIP es otro de los instrumentos y herramientas que están disponibles para ser utilizadas por la Comisión de Descentralización, útiles para definir la aplicación de los fondos del artículo 214 de la Constitución, destinada a resolver de manera equitativa, ordenada y precisa las inversiones de los gobiernos departamentales en el desarrollo productivo y social del Uruguay.

*“Supongamos que yo te dijera que el objetivo final de ese trabajo de bromatología es llegar a un sistema nacional de alimentos y empresas.*

*Eso es un plan estratégico, en el camino el proceso lleva una cantidad de cosas que son operativas, como mejorar la capacidad técnica de cierta cantidad de Intendencias, rediseñando los procesos de otras Intendencias, realizando un carnet único, interoperando las bases de datos, hablamos de una serie y cantidad de actividades y relaciones a resolver”.*

*“¿Por qué no llegamos ahora? Porque no hay alternativa y chance de hacerlo hoy, pero sí reconocemos una cosa, el largo plazo en donde hay una serie de etapas. Lo que hay que mirar en éste caso son las pantallas grandes, es decir bueno cómo estamos en el principio. En el medio estamos en el medio. Sí, reconocemos que la pantalla grande. Faltan muchas cosas para llegar al Sistema único, pero vamos en camino.”*

Fuente: E7, E29

#### 14.4. Conclusiones de buenas prácticas

En síntesis, se evidencia en AGESIC y OPP, un claro posicionamiento estratégico con sus propuestas hacia la integración territorial, donde a lo largo de la última década ha ido sumando nodos (Intendencias) a sus redes (RedUY), plataformas de interoperabilidad y soluciones reutilizables en Gobierno electrónico (Expediente Electrónico, GIS), e incorporando nuevas herramientas y Servicios de Infraestructura (Cloud).

Otra de las evidencias en la tesis quedaron demostradas por las buenas prácticas, y los proyectos integradores nacionales que tienden a la normalización, citando el caso de la Agencia de “Compras Estatales”, o la AGESIC con el diagnóstico del modelo de madurez aplicado en las Intendencias como otra forma de probar la metodología que ya venía utilizando en la administración central del Estado Uruguayo con éxito y de acercarse a todo el territorio con su estrategia de gobierno electrónico.

En suma, y cerrando con la normalización<sup>116</sup>, Microsoft ha utilizado a Uruguay como ejemplo para el mundo, como una plantilla por así decirlo, producto del avance y desarrollo del nivel legal del Gobierno electrónico, donde representó un ejemplo muy fuerte el caso uruguayo.

Uruguay migró 100% de la Plataforma de Gobierno Electrónico a la Nube de Torre Ejecutiva (Presidencia). Es referente al hablar de opensource y soluciones centralizadas en la nube, que pueden ser utilizadas por múltiples organismos como es el caso del expediente electrónico. (E28, E16).

AGESIC realizó la homologación de la Raíz Nacional en Microsoft y los certificados electrónicos de la Raíz quedaron incluidos en los sistemas operativos de dicha empresa. Se está en proceso de homologación en otras empresas como Mozilla, Apple, Adobe, esperando completar los procesos para el 2014.

Fuente: AGESIC, 2015.

---

<sup>116</sup> <http://www.itu.int/>

<https://www.ieee.org/>

Lo anterior llevó a formular si las buenas prácticas y los casos como SUCIVE en los gobiernos departamentales, podrían ser vistos como llamadores de nuevos sistemas unificadores, integradores, recordando la interrogante y barrera llamada “autonomía departamental”, capacidad legal que faculta a los Intendentes para decretar la inconstitucionalidad de cualquier norma o sistema, situación que deberá ser tenida en cuenta para buscar la mayor colaboración inicial de acuerdos que garanticen la viabilidad de los nuevos proyectos pensados para el ámbito nacional.

**Cuadro 58: Tendencias hacia el gobierno electrónico departamental**

| Tendencia  | Características   |
|--|---|
| Tendencia hacia la integración de todas las áreas del Gobierno departamental y nacional que están trabajando en Gobierno electrónico.  | Sistemas de carácter nacional, SUCIVE, SUBI, SIIF   |
| Actual administración cuenta con interlocutores que favorecen la planificación nacional  | Liderazgo de las políticas públicas nacionales  |
| Nueva consciencia o cultura que el territorio importa  | Las oficinas del Gobierno central (OPP y AGESIC) están enfocadas en continuar replicando experiencias y buenas prácticas al resto del estado, ponderando la modernización para el beneficio del ciudadano |
| Se nota un cambio lento hacia más profesionalización en general en varias Intendencias.  | Promocionado desde OPP, AGESIC y hasta casos puntuales de las propias Intendencias  |
| Hay una nueva corriente y cambio de consciencia hacia la planificación como algo adaptativo y evolutivo orientado hacia resultados, con respaldado en sistemas e indicadores | Las políticas públicas nacionales cuentan con sistemas que tienden a la integración territorial, el ordenamiento y planificación de la información para una mejor gestión e inversión de los recursos     |

**Fuente: Autor**

Se justifica en el cuadro 58 un resumen de las entrevistas y los documentos probatorios donde por medio de planes, políticas y sistemas, evidencian cómo el Gobierno Nacional está marcando una tendencia clara hacia la planificación, incorporando las TICs y el GE como

herramientas indispensables de acercamiento hacia el territorio, los ciudadanos y el gobierno departamental.

## PARTE IV. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

## Capítulo 15. Conclusiones de la investigación

Este capítulo está dividido en tres áreas. Primero se repasan las preguntas de investigación planteadas al principio del documento y se contemplan los hallazgos revelados a través del estudio. Seguidamente se verifican las hipótesis con los principales hallazgos encontrados. Finalmente se consideran las limitaciones de la tesis y se proponen futuras líneas de investigación.

Al inicio de la investigación, se planteaba comprobar la existencia de planes estratégicos en GE a nivel departamental en el Uruguay. En segundo lugar, se proponía examinar si dichos planes realmente contaban con un enfoque estratégico y si eran desarrollados en base a buenas prácticas o normativas regionales e internacionales.

Adicionalmente, se propuso profundizar sobre las dificultades e impedimentos que encontraban los gobiernos departamentales a la hora de confeccionar sus agendas y planes en GE.

Finalmente, se propuso determinar el grado de integración de los programas de GE departamentales con las agendas nacionales.

Un punto elemental para destacar antes de entrar a la discusión de resultados, es la inexistencia de planes en GE en la totalidad de los 19 gobiernos departamentales. La investigación realizada en el 2006 como parte de la propuesta del proyecto de tesis, anticipaba el escenario encontrado. A partir de esta realidad, se decidió avanzar sobre los planes estratégicos de GE encontrados a nivel nacional y explorar las buenas prácticas – basadas en un enfoque estratégico – que involucraban a los gobiernos departamentales.

Otro punto significativo a destacar es la gran asimetría entre el grado avanzado de madurez y desarrollo del GE a nivel nacional y el grado limitado de evolución digital en lo departamental, salvo tres excepciones.

En la siguiente sección se presentan los principales resultados de la investigación.



### 15.1. Conclusiones sobre las preguntas de investigación

#### 15.1.1. ¿Cuáles son los planes en materia de gobierno electrónico en los gobiernos departamentales para el periodo 2005-2015?

Tal como se indicó al comienzo del capítulo, se tratará primero el ámbito departamental argumentando la ausencia de planes y evidenciando el surgimiento de lineamientos estratégicos del GE, con una representación mínima de los gobiernos departamentales en el Uruguay.

En la última década y en el ámbito departamental, se constató a través del análisis documental (planes quinquenales, estratégicos territoriales, balances BID informes sobre modernización en las Intendencias) y las entrevistas en profundidad, la ausencia de planes estratégicos en GE como tal, en la totalidad de las intendencias.

En varias intendencias se encontraban otros tipos de planes, desde los generales (quinquenales, modernización de gestión) hasta los estratégicos de desarrollo territorial (Montevideo y Canelones). En ninguno de estos planes aparece una sección explícitamente dedicada al GE departamental.

La investigación encontró tres casos – Maldonado, Canelones y Montevideo - en los cuales a pesar de no tener definido un plan de GE como tal, evidenciaron líneas estratégicas en GE y un entendimiento conceptual de GE como una disciplina transversal para una gestión pública moderna y eficaz. Adicionalmente en estos casos, tanto los portales como varias herramientas (expediente-e, trámites en línea), cumplen con los lineamientos y las políticas recomendadas por la AGESIC desde sus programas y agendas destinadas al uso y tratamiento de las tecnologías.

El resultado es visiblemente distinto en el ámbito nacional, en donde y debido al nacimiento de la AGESIC como Agencia para el Gobierno Electrónico, a partir del 2005 surgen una serie de hallazgos que comprueban el surgimiento de planes y agendas con enfoque estratégico definidas por el Estado Uruguayo.

Uruguay partió desde la definición inicial del plan de GE, definiendo sus primeras líneas estratégicas con el proyecto presentado ante el BID para la creación de la plataforma de GE,

que luego sería liderada por AGESIC, evidenciando dentro de sus primeras tareas la primera Agenda Digital del Uruguay en el 2006, donde también se dedicaban prioridades destinadas al GE: “Una administración pública moderna al servicio del ciudadano”.

15.1.2. ¿Cuáles son las líneas estratégicas que predominan en los planes departamentales del Uruguay y sobre cuáles factores se desarrollan estos planes?.

Nuevamente comentamos que en ausencia de planes departamentales en GE, analizamos los planes y agendas nacionales en GE acerca de la presencia o no de líneas estratégicas.

Se evidencia la estrategia metodológica aplicada por AGESIC, con el modelo utilizado para detectar el nivel de madurez del GE en Uruguay, primero aplicándolo en el gobierno central y luego en los gobiernos departamentales.

Se comprueba que existe coherencia con las tendencias claves de las líneas estratégicas establecidas en los planes propuestos por organismos internacionales (ILPES, CEPAL, BID), evidenciándose en la tesis estar alineados con los avances en materia de modernización de la gestión pública de la región. Sistemas Integrados a la Administración Financiera, las Compras Estatales y el Fortalecimiento del Sistema de Cobros en los gobiernos departamentales, son algunos de los ejemplos que demuestran los hallazgos (Peres & Hilvert, 2009).

Se constatan indicadores en estos últimos cinco años – puestos de Uruguay en Rankings Internacionales en GE - muy alentadores en materia de GE tanto en la región como en el mundo, evidenciando que Uruguay está alineado a las estrategias establecidas por las normas y parámetros internacionales más actualizadas del mercado.

El peso de las Agendas Digitales y los tratados internacionales también impacta en las estrategias que utiliza AGESIC en sus incipientes esfuerzos en materia de GE Departamental, desde el 2008 con la instalación de los CAC “Centros de Atención Ciudadana” en todo el territorio, se creó un medio de acceso e infraestructura para que la ciudadanía, también se comunicará a través de este portal con los servicios que brindan todas las oficinas del Estado.

Se comprueba la aparición de planes electrónicos y lineamientos estratégicos – y programáticos de gobierno - transversales definidos desde otras agencias, citando ACCE, que

tienden a consolidar sistemas nacionales de “compras públicas”, integrando a todos los organismos del Estado y los gobiernos departamentales.

Este análisis encontró que AGESIC aplica un método original y propietario para definir proyectos, un método que en sí se puede denominar un abordaje ejemplar. El proceso que realizaron con las Instituciones del Estado, estuvo caracterizado por un involucramiento integral con la Institución, que incluía seguimiento por un asesor asignado y por un grupo multidisciplinario de consultores. El modelo incluye indicadores que permiten generar resultados medibles. La misma agencia establece que espera que su método sea estudiado y validado por organismos internacionales y la academia.

Si un modelo similar estuviera aplicado a los gobiernos departamentales, aumentaría considerablemente las probabilidades de terminar con éxito la definición del plan en Gobierno electrónico, a diferencia de otros planes que las Intendencias han intentado desarrollar.

#### 15.1.3. ¿Cómo ha incidido el surgimiento de AGESIC y otras agencias, en el desarrollo de los planes de GE departamentales?.

Como punto de partida se comprueba la inexistencia de planes en Gobierno electrónico departamentales, y consecuentemente se descarta la incidencia de AGESIC en los procesos de elaboración de los mismos. Sin embargo desde el 2014, AGESIC ha ampliado su enfoque estratégico y ha abordado un proceso de evaluación y diagnóstico del nivel de madurez del Gobierno electrónico departamental. Este proceso es similar a la actividad realizada en la administración central, dónde hasta esa fecha estaba su prioridad en la agenda.

Se considera altamente probable que la misma tendencia utilizada por AGESIC en el gobierno central, para generar planes directores informáticos, será aplicada al caso de los Gobiernos Departamentales. En la gran mayoría – o todas – de las unidades ejecutoras del Estado, AGESIC logro alinear las estrategias del Gobierno electrónico a la Agenda Digital del Uruguay. A través de este proceso se intenta que la gran mayoría de las Instituciones del Estado, utilicen los servicios brindados por la nube privada de la agencia.

15.1.4. ¿Cuán integrados están los planes de gobierno electrónico departamentales con los nacionales?

El camino recorrido y propuesto para realizar, generando nuevos sistemas o buenas prácticas, evidencia una tendencia de AGESIC de facilitar el acceso de los servicios del Estado al ciudadano, en todo el territorio mediante el aprovechamiento máximo de las TICs.

La proliferación de los Centros de Atención Ciudadana (CAC), comenzando con uno en el 2008 y hoy en día están en más de cien ubicados por todo el territorio, evidencia una buena práctica y ha contribuido a un buen relacionamiento entre el Gobierno Nacional y el Departamental.

Ejemplos como los CAC son las herramientas más adecuadas para convencer o “conquistar” a los Gobiernos Departamentales. Se evidencia que cuando se trata de conseguir el apoyo de los Gobiernos Departamentales es más efectivo el integrar buenas prácticas en lugar de imponer una normativa.

Otro caso en que una buena práctica naturalmente se convirtió en un lineamiento común, ha sido la incorporación voluntaria de las Intendencias a los nodos de la RedUY (interoperabilidad entre entidades públicas). El sistema de compras estatales es todavía otro ejemplo de la integración progresiva y voluntaria de los Gobiernos Departamentales a un sistema nacional, sin requerir una normativa para asegurar su participación.

Sin embargo hay casos en que por diferentes motivos no hay otra opción que normalizar. Uruguay se destaca al nivel nacional con la Infraestructura de Datos Espaciales (ide.uy). En cambio en el ámbito departamental la evolución del programa GIS ha sido despareja. Este hecho condiciona poder avanzar en la integración de un nuevo sistema nacional de Catastro o Bromatología en el cual se viene trabajando desde hace muchos años (Anexo 6.5.).

En suma, se observan dos corrientes respecto a la integración de los gobiernos departamentales en sistemas nacionales de carácter normativos. Primero los casos anteriormente mencionados como ser la RedUY y el sistema de compras donde la participación de las Intendencias ha sido gradual y voluntaria. En segundo lugar están los sistemas de carácter más obligatorio ligados a leyes y normas preestablecidas como el SUCIVE, que ya está en funcionamiento y el SUBI que se encuentra en desarrollo.

15.1.5. ¿Cuáles son los factores que retrasan o priorizan la definición de los planes de gobierno electrónico departamentales?

Frente a la ausencia de planes en GE, tanto las entrevistas como el análisis de documentos, consideraron barreras e incentivos relacionados con planes y planificación departamental, en términos más generales que involucraban temas de modernización de la gestión y el uso intensivo de las TICs.

Las preguntas que trataban los temas de barreras claramente generaron la mayor cantidad de respuestas espontáneas de los entrevistados. En la mayoría de los casos, los entrevistados tenían una visión de haber trabajado desde adentro de las Intendencias, tanto como con los gobiernos departamentales, como consultores, asesores, o funcionarios del gobierno central. Esta visión integral, facilitaba un entendimiento crítico de los obstáculos experimentados desde adentro y desde afuera.

Primero se considera los hallazgos en el área de barreras y en segundo lugar los avances o incentivos encontrados.

Se encontraron seis barreras principales a la planificación en los gobiernos departamentales.

La primera es la falta de voluntad política del Intendente para priorizar una área dedicada a la planificación como herramienta transversal, evidentemente contemplando al GE como un componente clave de dicho plan. Esta resistencia se debe a varios factores, estando entre ellos: ABC; clientelismo; la poca importancia que da el votante a la planificación- no es algo tangible; limitaciones respecto a plazos de gobierno; percepciones por parte de las autoridades sobre planificación como un proceso limitante y hasta perjudicial; y finalmente, las limitaciones inherentes en la cultura de la administración pública. La falta de visión de largo plazo es otro factor que contribuye a la resistencia de los intendentes a la planificación, asociado a que los retornos políticos y electorales demandan acciones de corto plazo.

En segundo lugar apareció la falta de continuidad entre una administración y la siguiente en las intendencias. Recurrentemente apareció la noción de que cada cambio de mando significaba borrón y cuenta nueva. Esto aborta cualquier proceso de maduración o modernización institucional dentro de la Intendencia. Un proceso de maduración es evidentemente básico para el ciclo de vida de los planes. Tampoco permite que aunque se lograra desarrollar un plan

se llegará a poder implementar y posteriormente medirlo. Siguiendo esta línea, aparecía la mención frecuente de la falta de estructuras gerencialistas como soporte y aporte a la continuidad de políticas y programas fuera de los plazos electorales.

La tercera barrera que se encontró es la falta de capital humano y profesionales capacitados en las disciplinas claves para realizar procesos de planificación. No hay formación en Uruguay para preparar gestores públicos municipales; no existe formación en gestión pública o modernización al nivel nacional. Hay falta de diversidad de perfiles técnicos (sólo contadores, abogados y arquitectos). No existe el perfil del CIO como figura adecuada para ser una contraparte de AGESIC en GE, por citar un ejemplo. No se dedica presupuesto a capacitación en general en las Intendencias y se descuida la transferencia de conocimiento generacional.

En cuarto lugar aparece la falta de explotación del potencial del Congreso de Intendentes como convocador, coordinador y impulsor de buenas prácticas en planificación. Se percibe la falta de respaldo de los Intendentes y de madurez institucional del Congreso de Intendentes. Al Congreso se lo percibe como una fuente potencial ideal para lograr integración y acuerdos de políticas departamentales que sigan contribuyendo a la generación de nuevos sistemas similares al SUCIVE.

La quinta barrera que se encontró está relacionada con la información suelta, fragmentada y no unificada. Se refiere a información estadística, demográfica, de gastos en proyectos de infraestructura e inversión pública, de compras en general. En los gobiernos departamentales aún no existe la cultura de aplicar esta información para poder confeccionar planes de desarrollo realmente estratégicos e inteligentes, más allá de los planes contables y presupuestales. Al nivel nacional en contraste, hay cada vez más expertise en el uso de información para planificar. La OPP, la AGESIC y la DINOT (para nombrar solo algunos) cuentan con metodologías e instrumentos avanzados en la aplicación de información con fines de planificación. Sin embargo la falta de integración e interoperabilidad entre el Gobierno nacional y los Gobiernos departamentales impide una transferencia de conocimiento en estos términos.

Por último, la autonomía departamental aparece como una barrera relacionada con la adopción de buenas prácticas en planificación. Por más que se desarrollara técnicas y tecnologías ideales para facilitar el proceso de planificación en Gobierno electrónico y otras

áreas sensibles a las distintas necesidades de las 19 Intendencias, no necesariamente habría adopción universal. Frecuentemente los gobiernos departamentales invocan el pretexto de la autonomía como motivo para no alinearse a políticas y estándares, tanto como para no utilizar una herramienta u otra. La trayectoria de más de cincuenta años que demoró implementar con unanimidad la herramienta de patente único vehicular evidencia esta tendencia.

Los hallazgos encontrados en incentivos, señalan un contexto favorable en Uruguay que apunta a incentivar y promover una cultura aplicada a la planificación y orientada a resultados en la gestión estatal. Impulsada principalmente desde el Gobierno nacional, se comprobó cómo se vienen creando las estructuras – direcciones de planificación y descentralización – que sumados a los soportes informáticos y al fuerte liderazgo del ejecutivo presidencial, asegura un tratamiento por lo menos distinto de cómo se venían trabajando los planes en todo el territorio nacional.

El esquema metodológico propuesto por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en coordinación con Presidencia, evidencia una política clara y estratégica de buscar las autonomías financieras de los gobiernos departamentales, estando entre sus objetivos el uso de sistemas nacionales que conllevan explícitamente el aprendizaje y necesidad de interpretar metodologías alineadas, a planes para organizar de manera eficiente los recursos descentralizados.

Por último se constatan factores a favor de la utilización de planes provenientes desde la AGESIC. Partiendo de su propio modelo de diagnóstico de madurez, pensado para generar los planes directores de sistemas en las unidades ejecutoras de los organismos del Estado y las Intendencias, hasta los concursos de fondos, para apoyar con recursos a proyectos de interés en los servicios de mejora de gestión ciudadana.

### 15.2. Verificación de hipótesis

Luego de presentar los hallazgos en el capítulo anterior, a continuación se verifican las hipótesis y el propósito de la investigación, validando a modo de reflexión final los principales resultados encontrados a lo largo de la tesis.

#### ***Hipótesis I***

***Los gobiernos departamentales en el Uruguay no utilizan planificación estratégica para elaborar sus programas de gobierno electrónico.***

Se confirma que entre el período 2005-2015 los gobiernos departamentales no han utilizado planificación estratégica para elaborar sus programas de GE.

Tomamos el Plan de GE de AGESIC I y II y el Plan Estratégico de ACCE del gobierno nacional como referencias del tipo de plan que se buscaba en el ámbito departamental.

Mientras se reconoce la existencia de planes generales (quinquenales, de vialidad entre otros) en la mayoría de las intendencias y planes específicos en algunas excepciones (planificación estratégica territorial), se confirma en los mismos la inexistencia de planificación vinculada al tratamiento de GE departamental.



**Hipótesis II**

***La tendencia de los gobiernos departamentales en Uruguay es a desarrollar proyectos de gobierno electrónico aislados que son principalmente esfuerzos fragmentados y basados en impulsos políticos esporádicos. Estos se desarrollan en base a buenas prácticas y presentan dificultades de interoperabilidad y sustentabilidad en el tiempo.***

Se verificaba que la tendencia general en la última década se caracterizó por el emprendimiento departamental de casos aislados asociados a proyectos en GE, encontrándose la gran mayoría en una fase de desarrollo inmaduro, que salvo excepciones como el expediente electrónico, no les permiten hablar de buenas prácticas y sí de las dificultades políticas para cuestionarse, por qué no avanzan en materia del Gobierno electrónico departamental.

Sistemas de integración nacional con alta interoperabilidad entre los gobiernos departamentales y nacionales, comienzan a ser fuente de información y alimentan el debate en la disciplina del GE, para ser tratados como futuras buenas prácticas en el Uruguay. El caso SUCIVE representa un típico proyecto de gobierno electrónico departamental, integrando un ecosistema con diversos actores y soluciones enfocadas hacia el ciudadano, logrando mantener la continuidad en las 19 intendencias y en forma estandarizada las cobranzas vehiculares, obteniendo así la eficiencia en la gestión pública y sostenibilidad en el tiempo por medio de la integración de nuevos proyectos.

El planteamiento de la hipótesis permitió confirmar cómo se van creando dos tendencias asociadas al tratamiento y adopción del GE en las intendencias. Una representada y alineada a normas como fue el caso SUCIVE, sistema instrumentado por ley (con plazos), con normas preestablecidas y acuerdos entre partes. La otra, más abierta – que no significa estar sin normalizar –, donde los gobiernos departamentales progresiva y voluntariamente van adaptando y adoptando sus políticas y estándares a los establecidos por las agencias del estilo AGESIC, OPP o ACCE.

**Hipótesis III**

***Las políticas nacionales en TICs impulsadas por la Agencia Nacional (AGESIC), determinan y/o inciden en mayor grado en el surgimiento y desarrollo de proyectos de gobierno-e departamentales.***

Hasta fines del 2014 las políticas impulsadas por AGESIC desde la ADU, Agenda Digital del Uruguay y las estrategias de los distintos planes de GE, no incidieron para que los gobiernos departamentales emprendieran la definición de sus propios planes y agendas electrónicas. Se podría resumir que tanto para AGESIC como para el gobierno nacional representado por OPP, las intendencias hasta el 2014, no estaban dentro de las primeras prioridades en la agenda digital.

En esa línea, se confirma que las políticas estratégicas impulsadas por AGESIC, sí incidieron positivamente para que 70 unidades ejecutoras de la administración central, definieran sus planes en GE antes del 2010, logrando que los mismos alineen las estrategias al GE en Uruguay.

Sí se confirma la existencia de políticas nacionales, por ejemplo en la descentralización de servicios estatales con enfoque en el territorio y en lo departamental propuestas generadas desde la AGESIC-OPP, como fueron los centros CAC, con la instalación de la Infraestructura Nacional de Gobierno Electrónico – RedUy “Plataforma de Interoperabilidad del Estado”- donde gradualmente se incorporaron los Gobiernos Departamentales. Este tipo de vínculo les abrió posibilidades para que algunas Intendencias solicitaran otros servicios y proyectos en AGESIC, citando: expediente electrónico, lineamientos para diseñar el portal web, entre otros.

Sí se confirma cómo las agendas y lineamientos internacionales en materia de la Sociedad de la Información y el Gobierno Electrónico, con foco en la modernización del Estado y propuestas desde los organismos del estilo CEPAL, ILPES, BID, entre otros, inciden y hasta condicionan las estrategias en el tiempo, para la confección de los programas y agendas nacionales desarrollados por la AGESIC y la ADU, en concordancia con Presidencia y las líneas programática del Gobierno de turno.

**Hipótesis IV**

***El lento desarrollo de los planes estratégicos en gobiernos electrónicos departamentales se debe principalmente a los siguientes factores: la falta de profesionalización (capital humano) institucional; baja prioridad política; ausencia de recursos económicos y tecnologías adecuadas; y limitaciones en las estructuras legales existentes.***

Se confirma la hipótesis, encontrando el respaldo empírico en la lista de factores que impiden avanzar con proyectos de GE en las intendencias. Ante la inexistencia total de planes estratégicos en GE departamental, las barreras resultaron ser la temática más abordada por los entrevistados. El por qué no hay planes, fue la constante tratada a lo largo de la tesis.

En la última década se mantuvo la tendencia de falta de apoyo y liderazgo político de las autoridades máximas departamentales, para visualizar dentro de sus prioridades y agendas al GE y la planificación en general. La explicación que se encuentra reviste varios factores, aunque tal vez la evidencia se comprueba con el ejemplo demostrado por AGESIC y la evolución lograda en éstos últimos años y el apoyo recibido por el Gobierno nacional, sostenido y liderado con señales claras desde la máxima figura presidencial.

Se comprueba la falta de capital humano y la escasa diversidad de profesionales o técnicos especializados en la mayoría de las intendencias, como otra de las principales barreras que afrontan las mismas, argumentando la carencia de equipos formados, falta de recursos financieros o porque en el Uruguay no existen las instituciones formadoras de gestores públicos, así como tampoco existe el interés político en revertir esa situación histórica de los gobiernos departamentales.

### 15.3. Limitaciones y futuras líneas de investigación

#### 15.3.1. Limitaciones

En la etapa final de este estudio, es oportuno destacar cuales fueron las debilidades encontradas, comenzando por los métodos de comprobación para las investigaciones cualitativas.

Se eligió la metodología cualitativa para este estudio, porque se considera que es la más indicada. Principalmente, la dependencia en múltiples fuentes de información, el carácter de análisis inductivo, el diseño emergente y la perspectiva interpretativa, así como la perspectiva holística que caracterizan esta metodología, son los factores que llevan a considerarla adecuada (Taylor & Bodgan, 1987; Batthyany & Cabrera, 2011). Sin embargo se reconocen varias limitaciones.

Las desventajas y limitaciones frecuentemente citadas de la metodología cualitativa son: la relativa susceptibilidad a los sesgos del investigador, la falta de generalización empírica, la muestra elegida para entrevistar no es basada en datos estadísticos, sino que es completamente subjetiva y la no aplicabilidad para una generalización teórica a pesar de la validez y fiabilidad indicada. Tomando todo esto en cuenta, se informa que el propósito de esta investigación no fue la generalización de los datos, ni el desarrollo de una teoría o modelo replicable (Borge y Ferrer, 2005).

**Primero.** El primer limitante se trata de un factor elemental del estudio, que es la ausencia de planes estratégicos en GE en los gobiernos departamentales. Siguiendo las recomendaciones de la Directora de la presente tesis frente a esta realidad, se redirigió el enfoque principal del análisis a los planes existentes a nivel nacional y a las barreras principales para el desarrollo de planes al nivel departamental. Tomando en cuenta la velocidad del desarrollo del campo de GE a nivel nacional, desde el establecimiento de la AGESIC en el 2005, es muy probable que si se realizara el mismo estudio cinco años en adelante, el panorama será muy distinto.

**Segundo.** Considerando la variedad de modelos y herramientas disponibles en la ciencia de la planificación estratégica, en el ámbito de GE y política pública, actualmente es importante reconocer, que este estudio no se ancló en un modelo o marco teórico de esta disciplina para analizar los planes existentes en el Uruguay a nivel nacional y determinar su calidad o el nivel de madurez, por ejemplo para aportar datos hacia la construcción de un “modelo teórico”. “Construyendo un modelo conceptual de medición integral del gobierno electrónico” (Cepal, 2007).

**Tercero.** Se considera que la tesis se habría visto beneficiada por una ampliación, actualización y profundización, del estudio de los caso de las intendencias, relevadas entre el 2006 y 2010, reflejados en los trabajos de Bieito (2006, 2008, 2011). Si bien entre los entrevistados en profundidad figuraban especialistas que habían trabajado recientemente en estas intendencias, se entiende que el contacto directo del investigador con el campo previamente estudiado, habría brindado una idea más precisa de cualquier cambio que hubiera sucedido.

**Cuarto.** Hay algunas observaciones sobre los entrevistados, ya sea aquellos que se entrevistaron en profundidad, o el grupo de profesionales que respondió al cuestionario electrónico. Se encuentra que la falta de intendentes o directores políticos en el grupo de entrevistados fue una debilidad importante del estudio, ya que éstos tienen una perspectiva única y elemental sobre todo para entender las barreras. Lo anterior es especialmente importante cuando uno considera que la principal barrera que surgió es la falta de voluntad política del intendente. Cabe recordar que no se pudo lograr aumentar el número de entrevistados con perfil político, por encontrarse en un período de elecciones. Respecto al pequeño grupo relevado a través del cuestionario electrónico, se considera que la escasa cantidad de encuestados resultó una limitante para obtener datos evolutivos o estadísticos de corte científico, aunque se rescataron algunos datos descriptivos que aportaron y sumaron evidencias para considerar junto con las entrevistas en profundidad.

**Finalmente**, la novedad del tema planificación estratégica en el GE departamental, hacía presumir escasez de material empírico en el ámbito académico, público y privado en el Uruguay y en la región. Adicionalmente a lo anterior, hace sólo una década desde la instalación de la AGESIC como la agencia promotora de políticas en GE. A pesar de la brevedad del período, la agencia obtuvo resultados interesantes como se demuestran en los indicadores nacionales e internacionales. Igualmente, resulta escaso el tiempo para tener estudios académicos, empíricos sobre la evolución y progreso de la agencia, y más relevante aún para haber logrado presencia territorial en las intendencias.

### 15.3.2 Futuras líneas de investigación

Con esta tesis se intentó hacer un pequeño pero significativo aporte, a dos emergentes áreas de investigación que han salido del Uruguay en los últimos años. Por un lado quisimos profundizar sobre en las tecnologías y desde la SIC, ampliando la línea de investigación iniciada por Rivoir (2013) sobre el estudio de agendas y estrategias en políticas digitales del Uruguay. Se observa un incipiente pero importante campo de investigación en el área de la SIC en Uruguay evidenciado por el ObservaTIC que busca aportar conocimiento desde la academia a las agencias del estilo AGESIC y la ADU. Por otro lado, en el ámbito territorial investigadores como Rodríguez, Cardarello, Oroño, Freigedo, y Magri han abierto camino en la aplicación de las ciencias políticas a temáticas referidas a los gobiernos sub nacionales.

Por último, desde hace muchos años investigadores uruguayos como Ramos, Garcé, Chasquetti, Busquet, Zurbriggen, y Narbondo, abordan temas esenciales en reformas y administración pública, desde la planificación y modernización hasta la democracia y política pública.

La primera propuesta de futura investigación que identificamos es la necesidad de un estudio crítico y en profundidad sobre el caso y la metodología desarrollado por la AGESIC, para la generación de proyectos en GE en el ámbito nacional.

Por otro lado analizar en mayor detalle la evolución del GE en la administración central, y la replicabilidad del modelo en el ámbito subnacional, es una línea relevante de estudio.

En un segundo lugar, hace falta un estudio más profundo sobre la integración y la unificación. Siguiendo la tendencia marcada en esta tesis hacia la política de generar sistemas nacionales integrados desde el gobierno nacional, se plantea una futura línea de investigación que busque comprobar dicha factibilidad en el ámbito subnacional. Específicamente, siguiendo el camino de la REDUy, con la consolidación de software público en la nube del Estado.

En tercer lugar, partiendo de la base de que la planificación de ordenamiento territorial ha sido la disciplina de mayor antigüedad y desarrollo en los gobiernos departamentales, se considera una tercera línea de investigación en ésta área. Como evidenciaron Montevideo y Canelones con sus planes estratégicos en desarrollo territorial 2030, existe un gran potencial en la utilización de éstas herramientas para realizar proyecciones y simulaciones inteligentes sobre las políticas de desarrollo.

Puntualmente y en la línea de Gil-García y Criado<sup>117</sup>, se tiene un gran interés en la integración transversal del GE sostenible (Anexo 2.4.). Nos interesa la posibilidad de agregar la perspectiva de planificación territorial a la construcción de las ciudades inteligentes propuestas por Chourabi, et al., (2012) o Kumar (2015).

Por otro lado, y hablando todavía de nuevas líneas respecto a ciudades inteligentes y la innovación en el sector público, reflexionamos sobre la posibilidad o viabilidad, por ejemplo, de considerar un llamado a licitación del sector público donde en lugar de presentarse consultoras tradicionales o empresas constructoras (como sucede en la actualidad), puedan presentarse empresas como Google o Apple, para rediseñar los edificios y espacios públicos o las instituciones del Estado de acuerdo con las condiciones requeridas por las ciudades del futuro. Bajo la premisa de construir ciudades inteligentes, los gobiernos departamentales del Uruguay podrán comenzar a planificar sus territorios proyectando transversalmente y desde las definiciones iniciales de sus agendas cómo impactarán las TICs en la gestión y en la vida de los ciudadanos.

---

<sup>117</sup> Ciudades inteligentes y e-Gobierno local. El interés por lo que se ha denominado ciudades inteligentes (smart cities) ha crecido de una manera exponencial durante los últimos años. En concreto, el concepto de ciudad inteligente se liga a la utilización de las más recientes tecnologías (inteligentes) para construir e integrar las infraestructuras y servicios críticos de una ciudad (Gil-García y Aldama-Alda, 2013). Lo anterior denota los esfuerzos por alcanzar beneficios derivados de la utilización de las tecnologías en aspectos como la calidad del medio ambiente, la movilidad, el ahorro de energía o la salud pública (f, 2013). El futuro del debate en torno a las ciudades inteligentes está ligado a la necesidad de explorar nuevas vías de gobernanza de sociedades que viven cada vez más en zonas urbanas, de manera que la utilización de las tecnologías se espera que facilite y mejore la calidad de vida. Criado, J. I., & Gil-García, J. R. (2013).



Y finalmente, reconociendo que el aporte más significativo de nuestro estudio es el relevamiento sobre las barreras que obstaculizan la planificación en TIC y en modernización pública en el ámbito departamental, vemos una gran oportunidad para un estudio nuevo que explore en más profundidad lo que presentamos en forma preliminar sobre el caso uruguayo.

---

## Bibliografía

- Aboal, D., Lorenzo, F., & Noya, N. (2002). La inflación como objetivo en Uruguay: consideraciones sobre los mecanismos de transmisión de la política económica y cambiaria. *CINVE, Montevideo, junio*.
- ACCE. *Agencia de Compras y Contrataciones del Estado*. Recuperado de [https://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/pvcompras/fe72be01-d05f-44a3-ad98-7ce3e31bc5f9/Agencia\\_de\\_Compras\\_y\\_Contrataciones\\_del\\_Estado\\_01.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f72be01-d05f-44a3-ad98-7ce3e31bc5f9](https://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/pvcompras/fe72be01-d05f-44a3-ad98-7ce3e31bc5f9/Agencia_de_Compras_y_Contrataciones_del_Estado_01.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f72be01-d05f-44a3-ad98-7ce3e31bc5f9)
- ACCE. *Diseño Organizacional*. Recuperado de <https://www.comprasestatales.gub.uy/inicio/institucional/organigrama>
- ACCE. *Plan estratégico 2012-2014*. Recuperado de <https://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/pvcompras/ef10d03d-6d08-4c16-9646-ea525ef60571/Plan+estrategico+2012-2015.pdf?MOD=AJPERES>
- ACCE. *Plan estratégico 2015 -2020*. Recuperado de [https://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/pvcompras/fb61f8c3-cdcf-412b-adcf-ac776483d8f2/Plan+Estrate%CC%81gico\\_vfinal.pdf?MOD=AJPERES](https://www.comprasestatales.gub.uy/wps/wcm/connect/pvcompras/fb61f8c3-cdcf-412b-adcf-ac776483d8f2/Plan+Estrate%CC%81gico_vfinal.pdf?MOD=AJPERES)
- Acosta, K., Guerrero, S., & Gutiérrez, M. (2010). *Manual de alfabetización digital*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura Centros MEC.
- AGESIC. (2012). *Gobierno Abierto, una nueva mirada a la ciudadanía*. Recuperado de [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2423/1/gobierno\\_abierto\\_una\\_nueva\\_mirada\\_a\\_la\\_ciudadania.pdf](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2423/1/gobierno_abierto_una_nueva_mirada_a_la_ciudadania.pdf)
- AGESIC. (2009). Estructura de AGESIC. Recuperado de [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/92/1/organigrama\\_2015.pdf](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/92/1/organigrama_2015.pdf)
- AGESIC. (2010). *IDE Infraestructura de datos espaciales de la República Oriental del Uruguay*. I Congreso Uruguayo de Infraestructura de datos espaciales contribuyendo al desarrollo de una red regional. Presidencia.

AGESIC. (2011) Decreto ADU 2011-2015. Recuperado de [http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/1443/1/decreto\\_adu\\_2011\\_2015.pdf](http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/1443/1/decreto_adu_2011_2015.pdf)

AGESIC. (2012). *E-fondos – Lecciones aprendidas*. AGESIC.

AGESIC. (2015). *Estrategia Uruguay 2020. Datos abiertos de Gobierno. Hacia un Estado más cercano*. Taller de Sensibilización en Datos Abiertos de Gobierno, evaluación y planificación estratégica en Uruguay.

AGESIC. (2011) Descripción y guías de uso de la Plataforma de Gobierno Electrónico del Estado Uruguayo. Montevideo: AGESIC.

AGESIC. (2010) *Memoria anual 2010*. Montevideo: AGESIC.

AGESIC. (2013) *Memoria anual 2013*. Montevideo: AGESIC.

AGESIC. *Modelo de Madurez para la Gestión de Gobierno Electrónico*. [En línea]. Disponible: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/457/1/agesic/Modelo-de-Madurez-para-la-Gestión-de-Gobierno-Electrónico.html>

AGESIC. (2009) *Modelo de madurez para la gestión de Gobierno electrónico (MMGE)*. Jornada de Planificación. Montevideo: AGESIC.

AGESIC. (2013) *Modelo para el análisis de los costos y beneficios*. Montevideo: AGESIC.

AGESIC. (2014) *Política de la Web del Estado Uruguayo*, Versión 1.0. Montevideo: AGESIC.

Agenda Digital Argentina. (2011). *Modelo Social de la Agenda Digital Argentina. Inclusión digital para la Integración social 2003-2011*. 1ra Ed. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación.

Aikins, S. (2012). *Improving E-Government Project Management: Best Practices and Critical Success Factors*. *Managing E-Government Projects: Concepts, Issues, and Best Practices*. Information Science Reference. Hershey, Pennsylvania, USA: IGI Global.

---

Álvares, M., Martínez, D., Terra, J. *Los Gobiernos Departamentales en el esquema del Estado en su conjunto*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, 2010.

Alghamdi, I. A., Goodwin, R., & Rampersad, G. (2011). E-government readiness assessment for government organizations in developing countries. *Computer and Information Science*, 4(3), p3.

Amin, N., Kamel, K., Dafoulas, G. *A Suggested Framework for Assessing Electronic Government Readiness in Egypt*. *Electronic Journal of e-Government* Vol. 7, Issue 1, 2009, pp. 11-28.

ANCAP. (2012) *Miramos el Uruguay desde una visión integral*. ISSN 1688-2889, Año 7, Nº 51, 2012, pp. 34-39

Anderl, R. (January 2015). What is Industrie 4.0 and how will it create the new growth? *Computer Integrated Design*. Technische Universität Darmstadt.

Angeleski, M., Mitrevski, P., et al. Regional pilot study to evaluate E-readiness and local e-Government Services. *International Journal of Managing Public Sector Information and Communication Technologies (IJMPICT)* Vol. 5, No. 2, June 2014.

ANII. *Indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación*.

Araya, R., & Porrúa, M. (2004). *América Latina Puntogob. Casos y tendencias en gobierno electrónico*. Santiago: Flacso.

Arenas de Mesa, A. Uña, G. (2012) *Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Principales Características del Modelo Conceptual de Alto Nivel*. Montevideo: CPA Ferrere.

Arim, R., Colacce, M., Colafranceschi, M., et al. (2008) *El impacto conjunto de las Reformas Estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso*. Montevideo: Presidencia, OPP.

Armijo, M. (2010). *Gestión Pública –Planes Nacionales de Desarrollo en países de América Latina y el Caribe: Análisis preliminar de sus propuestas*. Santiago de Chile: ILPES.

- 
- Armijo, M. (2006). *Planificación Estratégica y organizaciones públicas*. Montevideo: ILPES/CEPAL.
- Armijo, M. (2011). *Sistemas de indicadores del sector público en América Latina y el Caribe, SISPALC*. Proyecto LAC MIC++. Santiago de Chile: Banco Mundial. ILPES.
- Arocena, R., Caetano, G., & Achugar, H. (2007). Uruguay: agenda 2020. Taurus.
- Arocena, F. (2011) *Regionalización cultural del Uruguay*. Montevideo: UDELAR
- Aróstica, P. (2014). *China en transición a la sociedad del conocimiento: implicaciones para América Latina*. Santiago de Chile: Documento elaborado para las Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social 2013. Naciones Unidas.
- Ausserbauer, G. (2013) *La ciudadanía digital*. Entrevista al Director Ejecutivo de AGESIC: Ing. José Clastornik. Montevideo: Enlaces, N° 10.
- Bañón, R., Carrillo, E. (compiladores). (1997) *La Nueva Administración pública*. Madrid, España: Alianza Editorial SA.
- Barr, R. *E-government and GIS. The British Experience*. Manchester Regional Research Laboratory, School of Geography, University of Manchester UK.
- Barreiro, F., & Rebollo, E. (2009). Descentralización Desarrollo Local en Uruguay. Elementos para promover un debate político. Grupo de Desarrollo Local Uruguay GDLU.
- Barros, A. (2013). *El proyecto HealthCare.gov en la UTI?*. Recuperado en <http://www.alejandrobarrros.com/el-proyecto-healthcare-gov-en-la-uti>
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales. Montevideo: UDELAR.
- Baz, I., Karas, I. et al. (2004). *Spatial Data based e-Government applications*.
-

- Becker, J., Algermissen, L., & Niehaves, B. (2004). Organizational engineering in public administrations: a method for process-oriented egovernment projects. In Proceedings of the 2004 ACM symposium on Applied computing (pp. 1385-1389). ACM.
- Bello, D., Nemeth, H. (2012). *Tecnología y Gobierno: Evolución de la Plataforma de Gobierno Electrónico*. Montevideo: AGESIC.
- Bergara, M. (2003). Las reglas de juego en Uruguay: el entorno institucional y los problemas económicos. Ediciones Trilce.
- Berch, G. *Consultoría de diagnóstico del Sistema de Compras Estatales. Propuesta de plan de mejora*. Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados.
- Bertón, J. (2012). *e- Participación en los organismos del Estado*. Montevideo: AGESIC
- Bertón, J., Dodel, M., Ottado, D., et al. *Un camino para mejorar la interacción con la ciudadanía: Modelo de Trámites en Línea*. Montevideo: AGESIC.
- Bertolotti, P., Alegre, F. *UNIDAD 5: Dimensión Comunicacional: tecnologías, interacciones y contenidos colectivos*. Curso Iberoamericano de Gobierno Electrónico.
- Bianchi, L., Laborde, S. (2014). *Buenas prácticas de la Comunidad Ceibal El Plan Ceibal como generador de iniciativas de Desarrollo Humano Local*. Montevideo, Uruguay: Plan Ceibal.
- Bieito, M. (2006). *Análisis de la administración y los servicios electrónicos en los municipios del Uruguay*. Uruguay: DEA. UOC.
- Bieito, M. (2011). *El Gobierno electrónico en el ámbito local: avances y desafíos en los municipios uruguayos*. Asunción. Paraguay: CLAD.
- Bieito, M. (2008). *Planificación estratégica en e-Gobiernos municipales*. Buenos Aires. Argentina: CLAD.
- BID. (2003). *Modernización del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

---

Bittencourt, G. (2011). *Estrategia Uruguay III Siglo: escenarios y temas pendientes*. Uruguay 2010 – Taller N° 1 Conectividad de la producción. Presidencia, Uruguay 2030.

Bittencourt, G., Croce, V., et al. (2010). *Estrategia Uruguay III Siglo*. Informe de prospectiva del sector energético.

Bittencourt, G., Galván, E., Moreira, C., Vázquez, D. (2012). “La planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra y la experiencia de la CIDE” en *Enrique V. Iglesias: Institución y ética en la construcción de futuro*. Editorial Red Mercosur de investigación económica, pp 79-97.

Borge, R., & Ferrer, M. (2005). *Tècniques D’Investigació en Ciència Política II*. Barcelona: Editorial UOC.

Broitman, A. C. (2008). El Estado como instrumento hacedor de calidad y generador de políticas públicas: el valor de la eficacia de resolver demandas insatisfechas.

Buquet, D. (2009). Uruguay 2008: de las reformas a la competencia electoral. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(2), 611-632.

Bwalya, K. J. (Ed.). (2012). *Handbook of Research on E-Government in Emerging Economies: Adoption, E-Participation, and Legal Frameworks: Adoption, E-Participation, and Legal Frameworks*. IGI Global.

Caetano, G., De Armas, G. (2014) *Uruguay y su prospectiva de desarrollo. Oportunidades y restricciones*. *Revista de Ciencias Sociales*, N° 51, enero 2015, pp. 187-206 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Quito, Ecuador.

CAF. (2010). *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Caracas, Venezuela: Corporación Andina de Fomento.

CALEN. *Curso de prospectiva aplicada a la planificación estratégica*. Colegio de Defensa del Uruguay.

---

Calvo, J. (2011). *Uruguay: visión y escenarios demográficos al 2050*. Montevideo: Comisión Sectorial de Población. OPP.

Callon, M. (1986). Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc. J. Manuel Irazo et al, 259-282..

Camou, M. Moraes, M. (2012). *Desarrollo reciente de la historia económica en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Social, Universidad de la República.

Canadian International Development Agency. (2009). *MuNet. Municipios eficientes y transparentes*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva Secretaría de Asuntos Políticos (SAP) OEA/OAS.

Cancela, V., Catz, P., et al.(2014). *Relevamiento Municipal 2014 avance de resultados*. Presidencia, PDGS, Uruguay Integra.

Cardarello, A. (2011). *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Montevideo, Uruguay: Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR).

Cardarello, A. Magri, A. (2010). coordinadores. *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010*. Montevideo, Uruguay: Instituto de Ciencia Política.

Cardona, D., Porrua, M., Saenz, J., Lasagna, M., Rubino, S., & Ferrer, F. (2009). MuNet, a new way to improve municipalities. In Proceedings of the 3rd international conference on Theory and practice of electronic governance (pp. 240-245). ACM.

Carrizo, L. (2012) *¿Por qué la investigación es importante para la Administración y la Gestión Pública? El papel del CEIAP en la transformación del Estado uruguayo*. Cartagena de Indias, Colombia: Ponencia en el XVII Congreso del CLAD.

Carrizo, L. (2011). *Una experiencia innovadora de profesionalización de la Administración Pública*. Programa de Dirección Pública (Uruguay, 2007-2010). ONSC, ENAP, Presidencia, Uruguay.



Castells, M. (2001). *La galaxia de Internet*. España: Plaza & Janés.

Castells, M. (2001). “La era de la Información” – Vol. 1. La Sociedad Red.

Castells, M. (2002). El Estado del bienestar y la sociedad de la información: el modelo finlandés.

CEPAL. (2009). *Caracterización del proceso de creación de estadísticas armonizadas sobre tecnologías de la información y la comunicación en los organismos nacionales de estadística*. Análisis de los resultados de la encuesta aplicada a los organismos nacionales de estadística de los países de América Latina y el Caribe.

CEPAL. (2015). *Compendio de prácticas estadísticas sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Chile, Naciones Unidas.

CEPAL. (2013). *Economía digital para el cambio estructural y la igualdad*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.

CEPAL. (2015). *Financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media*. Santiago de Chile: Chile, Naciones Unidas.

CEPAL. (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile: Chile, Naciones Unidas.

CEPAL. (2015). *Los ingresos y los gastos de los Gobiernos departamentales entre 1990 y 2013*. Convenio entre CEPAL-Montevideo y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Montevideo, Uruguay.

CEPAL. (2007). *Modelo multi-dimensional de medición del Gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.

CEPAL. (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformaciones del Estado para el desarrollo*. OECD Publishing.

---

CEPAL. (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Chile.

CEPAL – ILPES (2012). *Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa*. Chile.

CGN. *Avances en la reingeniería del SIIF*. Recuperado de  
[https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/1706/1/innova.front/reingenieria\\_del\\_siif.html](https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/1706/1/innova.front/reingenieria_del_siif.html)

CGN. *Qué es el SIIF*. Recuperado de  
[https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/337/1/innova.front/que\\_es\\_el\\_siif.html](https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/337/1/innova.front/que_es_el_siif.html)

CIESU. (2010). *Evaluación Final del Proyecto INFAMILIA 1434/OC-UR*. Montevideo, Uruguay: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.

CIO Council. (2013). *Adoption of Commercial Mobile Applications within the Federal Government. Digital Government Strategy Milestone 5.4*.

Clastornik, J. (2012). *Innovando en la gestión pública*. Montevideo: AGESIC. *Taller de uso de la Nube de AGESIC*.

Comisión Nacional de Programa del Frente Amplio. (2014) *Bases programáticas Tercer Gobierno nacional del Frente Amplio 2015-2020*. Montevideo.

Comuna Canaria. (2010). *Plan estratégico Canario 2010/2030. Segundo avance*. Canelones, Uruguay: Equipo Técnico, Planificación Estratégica y Coordinación.

Comuna Canaria. (2014). *Plan estratégico Canario 2010/2030. Tercer avance*. Canelones, Uruguay: Equipo Técnico, Planificación Estratégica y Coordinación.

Concha, G., Naser, A. (2012). *Datos abiertos: Un nuevo desafío para los Gobiernos de la región*. Santiago, Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Concha, G., Naser, A. (2012). (editores). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

---

Congreso de Intendentes. (2013). *Álvaro García en la Sectorial de Descentralización*.

Recuperado de <http://www.ci.gub.uy/index.php/2013-06-18-12-04-25/2013-06-18-12-04-50/343-alvaro-garcia-en-la-sectorial-de-descentralizacion>

Congreso de Intendentes. (2015). *Carta del Congreso*. Boletín N° 51, abril de 2015. Uruguay.

Congreso de Intendentes. (2015). *Carta del Congreso*. Boletín N° 52, mayo de 2015. Uruguay.

Cortázar, J., Lafuente, M., Sanginés, M. (2014). (editores) *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. Washington, DC: BID.

Corte, L. (2007). *La intranet Gubernamental como elemento clave de la Interoperabilidad*. Red Gealc.

Cortés, J., Cardona, D., Wong, M. (2014). *Gobierno electrónico: Diagnóstico de eficiencia en municipios del programa MuNet II – Caso Panamá*. Bogotá, Colombia. Documentos de Investigación, No. 148, ISSN: 0124-8219.

CPA Ferrere. (2008). *Diagnóstico del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)*. Informe final.

CPA Ferrere. (2014). *Informe de Competitividad Global 2014-2015*.

Crane Williams, R. (2015). *Working paper on the e LAC 2015. Digital Agenda in consideration of Caribbean priorities for technology-supported development*. United Nations.

Criado, J. I., Gascó, M., & Jiménez, C. E. (2011). Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (50), 1-19.

Criado, J. I., & Corojan, A. (2010). ¿ Pueden las TIC cambiar la transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas en los gobiernos latinoamericanos? Un enfoque comparado sobre los países centroamericanos. In XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional (pp. 2037-2072). Universidade de Santiago de Compostela, Centro

---

Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.

Grande, J. I. C. (2009). Gobierno electrónico en Latinoamérica. Aproximación desde una perspectiva intergubernamental. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (14), pp-9.

Criado, J. I., Gascó, M., & Jiménez, C. E. (2011). Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (50), 1-19.

Criado, J. I. (2012). Interoperability of eGovernment for building intergovernmental integration in the European Union. *Social Science Computer Review*, 30(1), 37-60.

Criado, J. I., & Gil-García, J. R. (2013). Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Comité Editorial, 3.

Criado, J. I., & Araujo, M. D. C. R. (2001). E-Administración:¿ Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI. *Revista Vasca de Administración Pública*, 61(1), 1-21.

Chasqueti, D. (2008). Uruguay 2007: El complejo año de las reformas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 28(1), 385-403.

Chasqueti, D. (2011). *El secreto del éxito: Presidentes y Cáteles Legislativos en Uruguay (1995 – 2010)*. Revista Uruguay de Ciencia Política, Vol. 20, N° 1, pp. 9 – 31.

Chasqueti, D., Moraes, J.A. (2000). *Parlamento y Gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político*. La segunda Transición en el Uruguay. Montevideo: FCU-ICP-CSIC.

Chasqueti, D. (2008). *Uruguay 2007: El complejo año de las reformas*. Revista de Ciencia Política, Vol. 28, N° 1, 2008, pp. 385 – 403.

Chavez, D., Torres, S. editores (2013). *La reinención del Estado. Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo*. 1era ed. Montevideo, Uruguay.

- 
- Chen, Y. N., Chen, H. M., Huang, W., & Ching, R. K. H. (2006). E-government strategies in developed and developing countries: An implementation framework and case study. *Journal of Global Information Management*, 14(1), 23–46. doi:10.4018/jgim.2006010102.
- Cheroni, A. (2010). *Políticas en ciencia, tecnología e innovación en el Uruguay de los siglos XX y XXI. Un análisis epistemológico desde la perspectiva del materialismo dialéctico*. Grupo Interdisciplinario “Estado, Sociedad y Economía” en los siglos XX y XXI (GIESE 2021) de la Universidad de la República.
- Chourabi, H., Nam, T., et al. (2012). "Understanding smart cities: An integrative framework." In *System Science (HICSS), 45th Hawaii International Conference on*, pp. 2289-2297. IEEE.
- Dam, V., Larriq, M. (2010). *Análisis de la Capacidad Instalada en los 19 Departamentos del Uruguay*. Uruguay Integra.
- Daughters, R., Harper, L. (2007). "Reformas de descentralización fiscal y política." *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Bogotá, Colombia: Banco Mundial y Ediciones Mayo.
- De Armas, G. (2015). *Nuevos modelos de welfare en América Latina. Debates teóricos y trayectorias recientes*. Estudios, N° 33, ISSN 0328-185X, pp. 13-29.
- De Barbieri, M. (2013). *Acción pública territorial y proceso de desarrollo en municipios de Uruguay*.
- del Campo García, E. (2014). *Programa de la asignatura. "Gobernanza y buen Gobierno"*. Master oficial en Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid.
- Delpiazzo, C. (2013). *Los tres tránsitos de la contratación pública*. *Revista de Derecho Público*, Año 22, N° 44, pp. 59 – 78.
- Department for Business Innovation & Skills. (2012). *BIS Digital Strategy. How BIS will redesign its information, transactions and digital engagement around the needs of users*.
-

---

Department of Economic and Social Affairs. (2014). *United Nations e-Government Survey 2014 E-Government for the Future We Want*. United Nations, New York.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (Eds.). (1991). *The new institutionalism in organizational analysis* (Vol. 17). Chicago, IL: University of Chicago Press.

Edwards, L. (2006). *Strategic Planning in Local Government: Is the Promise of Performance a Reality?* Georgia State University. ScholarWorks @ Georgia State University.

eLAC. (2015). *Proyecto de declaración de ciudad de México*. Quinta Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe Ciudad de México.

Elissalde, R., Acosta, K., Recalde, A. (2008). *más allá de la alfabetización digital. Educar la demanda*. Co-edición UNESCO/Centros MEC: Montevideo, Uruguay, 2008.

Falleti, T. (2013). *Decentralization in time: A process-tracing approach to federal dynamics of change*. *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*: 140.

FEMI. *Cuarenta años de siembra 1966 -2006*. Federación Médica del Interior. Uruguay.

Filgueira, F., Garcé, A., Ramos, C., & Yaffé, J. (2003). *Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. El Uruguay del siglo XX. La política*.

Fink, A. (2000). *The Role of the Researcher in the Qualitative Research Process. A Potential Barrier to Archiving Qualitative Data*. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 1(3). Retrieved from <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1021/2201>

Fountain, J. (2003). *Information, Institutions and Governance: Advancing a Basic Social Science Research Program for Digital Government*. John F. Kennedy School of Government or Harvard University.

Fountain, J. (2001). *Building the Virtual State*, Brookings Institution Press, Washington, DC

---

Fountain, J. (2008). *Notes on the Impact of Research on the Development of eGovernment*.

From the Selected Works of Jane E. Fountain. University of Massachusetts – Amherst.

Freigedo, M. (2014). *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local*.

RELASCO, Revista estudiantil latinoamérica de ciencias sociales, N° 4, pp. 1 – 11.

Freigedo, M. (2013). Capacidades institucionales de los gobiernos departamentales en Uruguay en el marco de la descentralización fiscal. Un análisis de tres gobiernos frenteamplistas.

Perspectivas en Políticas Públicas, v.: 5.

Fridman, M. (2012). *El uso del Sistema Integrado de Administración Financiera como*

*instrumento de transparencia y control por la sociedad*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sector de Instituciones para el Desarrollo.

Fundación CiGob (2013). *Gobierno Abierto y Política: ¿Qué motivó a Barack Obama, David*

*Cameron, Patxi López y Sebastián Piñera a adherir a la estrategia del Gobierno Abierto?*

Galindo, A., Micco, A. (2010). *Information sharing and access to finance of smes: cross country evidence from survey data N° 2010/06*. Caracas, Venezuela: CAF.

Gallardo, J., Garcé, A., & Ravecca, P. (2009). Think Tanks y expertos en el gobierno del Frente

Amplio (Uruguay, 2005-2008). Documento de Trabajo, Departamento de Ciencia Política,

Facultad de Ciencias Sociales.

Garcé, A. (2009) *Economistas y política en Uruguay (1932-2004)*. Quantum, Vol. IV, No 1, pp.

80 – 97.

Garcé, A. (2011). Estructuras políticas y uso de investigación en las políticas públicas. Método e hipótesis para una agenda de investigación. Vínculos entre conocimiento y política. El rol de la investigación en el debate público en América Latina., 345-369.

Garcé, A. (2002). Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973): Revisando el "fracaso" de la CIDE. Ediciones Trilce.

---

Garcé, A. (2011). Investigación y políticas públicas: planes de desarrollo en Uruguay en tiempos de la Alianza para el progreso. *Contemporánea: historia y problemas del siglo XX*, 2(2), 31-51.

Gascó, M. *UNIDAD 8: Planeamiento estratégico y evaluación*. Curso Iberoamericano de Gobierno Electrónico.

Gascó, M. (2009). El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: algunas reflexiones. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (14), pp-36.

Gascó Hernández, M. (2013). No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de gobierno abierto en Iberoamérica?. In Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay (Vol. 29).

García, a. P. Ideas y competencia política (1960-1973). Revisando el fracaso de la CIDE.

Gauld, R., & Goldfinch, S. (2006). Dangerous enthusiasms: E-Government, computer failure and information systems development. Univ of Otago Pr.

Gil-Garcia, J. R. (2012). Enacting electronic government success: An integrative study of government-wide websites, organizational capabilities, and institutions (Vol. 31). Springer Science & Business Media.

Gil-García, J. R., & Criado, J. I. (2013) Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina.

Gil-Garcia, J. R., & Martinez-Moyano, I. J. (2005). Exploring e-government evolution: The influence of systems of rules on organizational action.

Gil-Garcia, J. R. (2006). Enacting state websites: a mixed method study exploring e-government success in multi-organizational settings. In *System Sciences, 2006. HICSS'06. Proceedings of the 39th Annual Hawaii International Conference on* (Vol. 4, pp. 76b-76b). IEEE.

Gido, J., & Clements, J. (2014). Successful project management. Cengage Learning.

Gobierno en línea. *Manual para la Interoperabilidad del Gobierno en línea - versión 2010*. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. República de Colombia.



---

Gobierno en línea. (2009) *Módulo 1. Introducción a la interoperabilidad*. OEA.

Gobierno en línea. (2009) *Módulo 2.Marco conceptual*. OEA.

Gobierno en línea. (2009) *Módulo 3. Instrumentos: interoperabilidad y procesos públicos interinstitucionales*. OEA.

Grafe, F. (2013). *Programa de modernización de la gestión financiera pública (UR – I1089) Análisis económico*. SIFF.

Guinovart, M. (2012). *Incubando Proyectos*. VII Encuentro Nacional de Gobierno Electrónico: Logros y Perspectivas. Montevideo: AGESIC.

Hallerberg, M., Scartascini, C., Stein, E. (editores) (2010). *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Colombia:Banco Interamericano de Desarrollo-Mayol Ediciones S.A.

Heeks, R. (2007). *Implementing and Managing e-Government: An International Text*. Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimientos. Venezuela: Sage Publications Ltd, Vol, 4, N°2, pp. 101 – 102.

Heeks, R. (2006). *Implementing eGovernment: Lessons Learned, Critical Success and Failure Factors*. Development Informatics Group. University of Manchester, UK

Heeks, R., Santos, R. (2009). *Understanding adoption of e-Government: Principals, agents and institutional dualism*. iGovernment Working Paper Series, IDPM, University of Manchester. UK.

Hewison, G. (2008). *Effective Relationships and Collaborative Arrangements between Central and Local Government*. A Report prepared for the Waitakere City Council. Brookfields Consultants Limited.

ILPES. (2012) *Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa*. Memoria del Seminario Internacional, realizado en Santiago en octubre de 2010, por el Área de Gestión Local y Regional. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

---

IMM. *Bases para el plan estratégico de Montevideo*. Montevideo, Uruguay: Intendencia Municipal de Montevideo.

IMM. *Plan Estratégico Montevideo 2030. El camino recorrido*. Montevideo, Uruguay: Intendencia Municipal de Montevideo.

IMM. (2010). *Hacia un sistema de movilidad accesible, democrático y eficiente. 2010-2020*. Montevideo, Uruguay: Intendencia Municipal de Montevideo.

IMM. *Proyecto Montevideo 2030*. Ciclo de Debates. Montevideo, Uruguay: Intendencia Municipal de Montevideo.

IMT – DINOT (2013). *Memoria de información. Documento de avance directrices departamentales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de Tacuarembó*. Tacuarembó, Uruguay.

IMT. *Organigrama de la Intendencia Municipal de Tacuarembó. Presupuesto quinquenal 2006 – 2010*. Tacuarembó, Uruguay.

INE, BCU, Presidencia (2008) *Producto Interno Bruto Regional. Uruguay 2008. Síntesis metodológica y resultados*. Montevideo, Uruguay.

INE. *Uruguay en cifras 2014*. Montevideo, Uruguay.

Insulza, J. (2012). *Democratic Governance OAS: 2005 – 2015*. OAS Cataloging-in-Publication Data.

Isaza, C., Güemes, M., Fuentes, G. (2009). *Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana*. Revista Enfoques, Vol. 7, N° 11, pp. 57 - 86

Jae Moon, M. (2002). *The Evolution of E-Government among Municipalities. Reticor or Reality?*. Texas A&M University. Public Administration Review.

Jiménez, C. E., & Gascó, M. (2012). Y ahora... Gobierno Abierto: Nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas (And Now... Open Government: New Terms in the Never Ending Search for Transparency and Accountability). In Proceedings of the XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena de Indias (Colombia).

Kallenbach, R. (2015) *The Internet of Things: Connected Products –Connected. Manufacturing*. Bosch Software Innovations GmbH.

Kaufmann, D., Kraay, A. & Matruzzi, M. (2005). *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. The World Bank.

Kaufman, E. (2006). *Panorama Latinoamericano de Gobiernos Electrónicos Modelos Existentes*. FLASCO.

Kaufman, E. (2013). Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto. Red GEALCOEA-IDRC. En proceso de publicación.

Kessler, K., Hettich, N., Parsons, C., Richardson, C., & Triana, A. (2011). A Framework for Assessing Privacy Readiness of e-Government. iGovernment Working Paper Series, Centre for Development Informatics.

Knopf, Jeffrey W. (2006). "Doing a literature review" PS: Political Science & Politics 39.01: 127-132

KPMG. (2013). *La transformación de la Gestión de Riesgos de TI*. KPMG Sociedad Civil. Montevideo, Uruguay

KPMG. (2013). *Transformación de los modelos de Negocio "La Nube"*. Montevideo, Uruguay.

Krieger, M. El método de planeamiento estratégico participativo de las organizaciones públicas (PEPOP) Recuperado de [http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/6cong/KRIEGER\\_MARIO.pdf](http://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/6cong/KRIEGER_MARIO.pdf)

---

Kumar, TM Vinod. (2015). *E-Governance for Smart Cities*. Springer Science+Business Media Singapore.

La Red 21 (2008). *Uruguay tendrá una Escuela de Gobierno*. Recuperado en:  
<http://www.lr21.com.uy/politica/308920-uruguay-tendra-una-escuela-de-Gobierno>

Lalanne, A., & Brun, M. (2015). Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013.

Lara Navarra, P., Martínez, J. & Gómez, J. (2014). *Administración electrónica. Gestión de la Información + Conocimiento*. Barcelona, España: Planeta-UOC.

Laudon, K. Guercio. (2014). C. *E-commerce 2014 Business. Technology. Society*. 10ma ed.

Lizardo, R. (2014). *Estudio comparativo sobre la incidencia del Gobierno Electrónico en la percepción ciudadana sobre la corrupción en los países de Latinoamérica*. XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La Innovación en la Gestión Pública”, Caracas.

Ludwing, A. (2015). *Logistics providers integrating the networked industry 4.0*. The KLU. Kuhne Logistics University.

Massiel, G., & Valeria, J. (2010). Políticas públicas de Sociedad de la Información en América Latina:¿ una misma visión. CEPAL, Unión Europea, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Mancebo, M., Narbondo. (2010). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Fin de Siglo.

Maresca, A. *UNIDAD 4: Unidad Normativa*. Curso Iberoamericano de Gobierno Electrónico.

McBain, L., & Smith, J. (2010). *Strategic management in the public sector*. E-Leader Singapore.

MEC. (2015). *Decreto competencias de AGESIC*. Montevideo, Uruguay. Presidencia.

---

MEF. (2014). *Modelo Conceptual del SIIF2*. Montevideo, Uruguay: Ministerio de Economía y Finanzas.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Sage.

Molfino, F. J. U. (2005). El principio de subsidiaridad, sus fundamentos y su función en una sociedad democrática. *Derecho y Humanidades*, (11).

Morales, S. (2014). *La vuelta de los enfoques desarrollistas y el rol del Estado en las políticas productivas. El caso de la pesca en Uruguay*. Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Montevideo, Uruguay.

Moreira, C., & Alicia, V. (1995). Intergovernment Relations in Uruguay: the conflicts between Local Government and Central Government. *Stuart Nagel (comp.): Political Reform and Developing Nations*, Illinois University Press, Illinois.

MSDN. (2013). *The Digital Government Issue*. MSDN Magazine/Special Government Issue. Microsoft Corporation.

Nam, T. (2014). *Government 3.0 in Korea: Fad or Fashion?*. Seoul, Korea: Myongji University.

Narbondo, P. (2014). *Estado Neoliberal, Estado Desarrollista y Estado, Estado de Bienestar Universalista*. Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales UDELAR, Montevideo, Uruguay. Documento On line nº 02/12.

Narbondo, P., & Ramos, C. (2003). Nuevo paradigma de la gestión pública:¿ transformación técnica o transformación política del Estado.

NASCIO. (2015). *Unmanned Aerial Systems, Governance and State CIOs:On the Radar*. United States: Nascio.

Naser, A., Concha, G. (2011). *El Gobierno electrónico en la gestión pública*. CEPAL.

Nogueira, F. (2014). *La notificación electrónica tributaria*. Tesis Doctoral presentada en al Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona, España: UOC.

---

Norris, D, F & Reddick, C. G. (2012). Local E-government in the United States: Transforming or Incremental Change?, *Public Administration Review*, 73 (1), 165-175

O'donnell, G. (2004). *Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*. La Democracia en América Latina. PNUD. Bogotá, DC.

O'Donnell, G. (1997). *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. Nueva Sociedad, N° 152, 1997, pp. 143 – 167.

O'Donnell, O. (2012). *Strategic collaboration in local government. A review of international examples of strategic collaboration in local government*. Local Government Research Series, Report No.2.

OCDE. (2014). *Caminos de Desarrollo. Estudio multi-dimensional de Uruguay*. Vol 1, Evaluación inicial. OCDE/CEPAL.

Ojo, A., Janowski, T. & Estevez, E. (2011). "Whole-of-government approach to information technology strategy management: Building a sustainable collaborative technology environment in government." *Information Polity* 16.3. 243-260.

ONSC. (2012). *Fortalecimiento Institucional. Lineamientos para el rediseño de las estructuras organizativas y de puestos de trabajo de la Administración Central*. ISSN 1688-2889, Año 7, N° 51, 2012, pp. 63-83.

Open Government Partnership. (2014). *Alianza para el Gobierno Abierto. 2do. Plan de Acción Uruguay 2014-2016*. Presidencia, República Oriental del Uruguay.

OPP – AGESIC. (2013). *Convenio Marco de Cooperación interinstitucional entre la OPP y la AGESIC*. Recuperado de <http://agesic.gub.uy/innovaportal/v/4414/1/agesic/oficina-de-planeamiento-y-presupuesto-opp---agesic.html>

OPP. (2010). *Listado de Obras Principales del Área de TICs. Período Octubre/09 – Julio/2010*. Montevideo, Uruguay: Presidencia.

---

OPP. *Programa de desarrollo y gestión municipal 1489/OC-UR*. Informe semestral.

Montevideo, Uruguay. Presidencia.

OPP. (2011). *SPE - Sistema de Planificación Estratégica y Evaluación. Manual de usuario para Rendición de Cuentas*. Montevideo, Uruguay.

Organización Panamericana de la salud. (2000). *Taller de planificación estratégica aplicable al proyecto de red nacional Municipal de laboratorios de análisis de Alimentos y fortalecimiento de la Comisión de Bromatología del congreso Nacional de Intendentes municipales*. Programa de salud publica veterinaria Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis. Punta del Este, Maldonado, Uruguay.

Oroño, A. *Innovaciones Institucionales en Canelones*. Uruguay.

Oroño, A. (2010). *Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación*. Montevideo, Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung.

Ortegón, E., Pacheco, J.& Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Oszlak, O., & Serafinoff, V. (2011). *Acerca del diseño institucional: Apuntes para el caso uruguayo*. JR Rodríguez,(Ed. Y Coord.), Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización. Montevideo, Uruguay: Integra. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/disenio%20inst.pdf>.

Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC.

Oszlak, O., & Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del Gobierno Abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. Editorial OEA-Red GEAL-IDRC. En: <http://www.gobiernoabierto.gob.ar/multimedia/files/kaufman-oszlak.pdf>. Fecha de consulta, 11(06), 2015.

PACC. *Programa de Competitividad de conglomerados y cadenas productivas*. Proyecto Ciudad Digital.

---

Pacific Council on International Policy. (2002). *Roadmap for E-government in the Developing World 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves*. The Working Group on E-Government in the Developing World. Los Angeles, CA.

Walter, J., & Pando, D. (2014). Planificación estratégica: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público. SAAP, Sociedad Argentina de Análisis Político. CERALE, Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa, Universidad de San Andrés.

Pando, D. (compiladores). (2014). *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires, Argentina: SAAP. CERALE.

Pando, D., Fernández, N. (2013). *El Gobierno electrónico a nivel local: experiencias, tendencias y reflexiones*. 1era ed. Fundación CIPPEC, Victoria: Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina: Liora Gomel.

Papadopoulos, J., Zurbruggen, C. (2007). *El Estado: reformas, incidencia, estructuras, dinámicas*. Uruguay: Agenda 2020: 133-162.

Pardiñas, Y. *Bases programáticas departamentales Frente Amplio 2015-2020*. Cerro Largo.

Pardo, V., Monteverde, F., Ríos, M. *El Gobierno Electrónico en la agenda de la Transformación del Estado*. Transformando nuestro Estado y Democracia. AGESIC.

Parejas, A. (2015). *El riesgo de la falta de planificación*. Recuperado en <http://blogs.iadb.org/gobernarte/2015/01/29/complejidad-de-la-gestion-publica-aprendiendo-de-casos-exitosos-parte-2/>

Páscale, R. (2005). Gestión del conocimiento, innovación y productividad. Exploración del caso de la industria manufacturera uruguaya. UOC. (Trabajos de doctorado).

Patel, H., & Jacobson, D. (2008). Factors Influencing Citizen Adoption of E-Government: A Review and Critical Assessment. In ECIS (pp. 1058-1069).

Patiño, J. (compilador) (2014). *Datos abiertos y ciudades inteligentes en América Latina*. Santiago, Chile: United Nations.



---

Peres, W., & Hilbert, M. R. (Eds.). (2009). *La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: Desarrollo de las Tecnologías y Tecnologías para el Desarrollo* (Vol. 98). United Nations Publications.

Peres Núñez, W. (2014). *Big data and open data as sustainability tools: A working paper prepared by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean.*

Pérez, G., & Trotta, S. (2012). *Expediente Electrónico Evolución de las implantaciones en los Organismos del Estado*. Montevideo, Uruguay. AGESIC Recuperado de [http://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiXoqzA06XKAhUH7R4KHWedC3sQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agesic.gub.uy%2Finnovaportal%2Ffile%2F2423%2F1%2Fexpediente\\_electronico\\_evolucion\\_de\\_las\\_implantaciones\\_en\\_los\\_organismos\\_del\\_estado.pdf&usg=AFQjCNF3mYJcvFNzNtshLTCUUa0bHQzBqQ&sig2=4mxkQkOvdutsuM\\_AEu\\_5VA&bvm=bv.111396085,d.dmo](http://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiXoqzA06XKAhUH7R4KHWedC3sQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agesic.gub.uy%2Finnovaportal%2Ffile%2F2423%2F1%2Fexpediente_electronico_evolucion_de_las_implantaciones_en_los_organismos_del_estado.pdf&usg=AFQjCNF3mYJcvFNzNtshLTCUUa0bHQzBqQ&sig2=4mxkQkOvdutsuM_AEu_5VA&bvm=bv.111396085,d.dmo)

*Peters, G., & Rockman, B. A. (2003). La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la "Nueva Gestión Pública". Ediciones de la Banda Oriental.*

Plataforma Tecnológica Uruguay. *Conecta 2020. Cooperation and Networking between Latin America, the Caribbean and Europa to Coordinate Research Opportunities around ICT and Horizon 2020 challenges via Technology Platforms*. Plataforma Tecnológica Uruguay.

PNUD. (2001). *Centros de Atención Ciudadana: un modelo participativo de acercamiento del Ciudadano al Estado*. Montevideo, Uruguay.

PNUD (2014). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Uruguay, PNUD.

PNUD. (2014). *Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL)*. Informe. Recuperado de <http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home.html>

Poder Legislativo. (2015) *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. 13.ª Sesión extraordinaria. N° 14, Tomo 535, 13 de mayo de 2015.

Poder Legislativo. (1990) *Ley N° 16.112. Créase el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y fija sus competencias*. Montevideo, Uruguay.

---

Poder Legislativo. (Enero 2011) *Ley N° 18.719. Presupuesto Nacional Período 2010 – 2014.*

Recuperado de

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18719&Anchor=>

Poggi, E. (2008). Modelos de procesos interinstitucionales para brindar transparencia a la gestión y posibilitar la participación. In Trabajo preparado para el panel sobre interoperabilidad en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires.

Poggi, E. (2008). Modelo de Madurez para la Interoperabilidad. Interoperabilidad en la administración pública, 363-397.

Poggi, E. *Restricciones al desarrollo del Gobierno electrónico en las administraciones locales.*

Recuperado en [https://aaeap.org.ar/wp-](https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/7congreso/Poggi_Eduardo_Restricciones_al_desarrollo_del_Gobierno_electronico_en_la_administraciones_locales_Panel_057.pdf)

[content/uploads/2013/7congreso/Poggi\\_Eduardo\\_Restricciones\\_al\\_desarrollo\\_del\\_Gobierno\\_electronico\\_en\\_la\\_administraciones\\_locales\\_Panel\\_057.pdf](https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/7congreso/Poggi_Eduardo_Restricciones_al_desarrollo_del_Gobierno_electronico_en_la_administraciones_locales_Panel_057.pdf)

Poggi, E. Fauflman. *UNIDAD 6: Tecnología para la provisión de servicios públicos.* Curso Iberoamericano de Gobierno Electrónico.

Portal Educativo de las Américas. (2006) “Módulo 2: La Estrategia de Gobierno Electrónico como un Proyecto de País, Provincia y/o Municipio” en *Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico.* Recuperado en <http://www.educoea.org>

Portal Educativo de las Américas. (2006) “Módulo 3: Análisis de experiencias exitosas” en *Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico.* Recuperado en <http://www.educoea.org>

Portal Educativo de las Américas. (2006) “Módulo 4: Lecciones aprendidas” en *Introducción a la Formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico.* Recuperado en <http://www.educoea.org>

Portillo, Á. (2012). La construcción de un estado diferente en el Uruguay progresista. La reinención del estado, 163. Daniel Chavez y Sebastian Torres

---

Presidencia. (2015) *Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización*.

Montevideo, Uruguay. Presidencia, OPP.

Presidencia. (2009). *Decreto "Principios y Líneas Estratégicas para el Gobierno en Red"*.

Montevideo, Uruguay.

Presidencia (2010). *Escuela Nacional de Administración Pública incorporó sistema de educación a distancia*. Recuperado en

<http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/noticias/2010/08/2010080407.htm>

Presidencia. (2006) *Memoria anual. Unidad desarrollo municipal 2006*. Montevideo, Uruguay.

Presidencia, OPP.

Presidencia. *Metodología ILPES para elaboración de diagnóstico y planificación estratégica territorial*.

Presidencia. (2011) *Plan estratégico de desarrollo de la Región Este*. Montevideo, Uruguay:

Presidencia, OPP.

Presidencia. (2010) *Sistema de Planificación y Evaluación. Instructivo conceptual*. Montevideo, Uruguay.

Presidencia. (2015) *Uruguay Digital: ¿Cómo estamos?. Múltiples miradas, un solo compromiso*.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Uruguay Digital, AGESIC, ObservaTIC.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2015) *Proyecto de Ley de Sistema Nacional de Competitividad*. Presidencia, Montevideo: Uruguay, 2015.

Proenza, F., Bastidas-Buch, R. & Montero, G. (2011) *Telecentros para el desarrollo socioeconómico y rural en América Latina y el Caribe. Oportunidades de inversión y recomendaciones de diseño con especial referencia a Centroamérica*. Washington, DC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Centros de Atención Ciudadana: un modelo participativo de acercamiento del ciudadano al Estado*. Proyecto. OPP.

---

Queirolo, R., Boidi, M. & Seligson, M. (2012). *Cultura política de la democracia en Uruguay y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. USAID, Programa de Democracia y Gobierno de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Quint, F. (2015). *Best practises in utilizing Industry 4.0 principles*. German Research Center for Artificial Intelligence, DFKI GmbH Researcher and Head of the section “Humans and Technology”.

Ramió, C. (2002). *El impacto de la actividad de consultoría sobre la capacidad institucional de los organismos públicos de los países de América Latina*. In VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Ramos, C., Scrollini, F., & Solórzano, F. (2012). El tímido e incierto camino de la Alta Dirección Pública en el Uruguay. Aprendizajes a partir de los casos de Chile y Nueva Zelandia. Montevideo, Uruguay, Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Rathee, R., Rishi, R. (2011). *Impact of e-Governance in Geographical Information System (GIS)*. International Journal of Information Technology and Knowledge Management, Vol, 4, N° 2, pp. 451 – 453.

Red Gealc. *+10 años de contribución de la Red Gealc al e-Gobierno 2003 – 2004*. Organización de los Estados Americanos. BID.

Red Gealc. *Boletín e-Gobierno Red GEALC. N° 100. Edición centenaria*. Washington, DC.

Red Gealc (2008). *De la teoría a la práctica: Cómo implementar con éxito el Gobierno electrónico. La experiencia regional y las barreras de la e- innovación*. Frick, M. (consultora) Colección de documentos de trabajo sobre e- Gobierno.

Red Gealc. *Red gealc : cinco años de apoyo al e-Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, DC.

*Relevamiento municipal 2014 avance de Resultados*. Presidencia, PDGS, Uruguay Integra.

---

Reyes, L. (2015). *Evolución de Marco Normativo transferencias lógicas de distribución*. Montevideo.

Rial, J. (2011) Un recorrido por las distintas formas de Estado en América Latina.

Rius, A., Isabella, F. (2014) *Una memoria analítica del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas 2006-2014*. Instituto de Economía, Udelar.

Rivoir Cabrera, A. L. (2013). Estrategias Nacionales para la Sociedad de la Información y el Conocimiento en América Latina, 2000-2010. El caso de Uruguay.

Rocha Carpiuc, Cecilia. La ciencia política en Uruguay (1989-2009): temas, teorías y metodologías. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 2012, vol. 21, no SPE, p. 97-127.

Rodríguez, A. (2015). *Ciclo de encuentros. El desafío de la Gestión Eficiente en los Gobiernos Departamentales – Políticas de desarrollo productivo y la dimensión territorial en Uruguay 2005 -2014*. Montevideo: OPP.

Rodríguez Miranda, A. (2011). Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay: insumos para la formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay.

Rodríguez, A. Coordinador (2014). *Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo - Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión*. Montevideo, Uruguay.

Rodríguez, A. (2014). *Políticas de desarrollo productivo y la imensión territorial en Uruguay 2005-2014*. Licitación abreviada nº 001/14 provisión de insumos para la conformación de una mirada estratégica del apt para el desarrollo territorial con inclusión social.

Rodríguez, J. (2012). *Capacidad estatal subnacional en Uruguay. Un ejercicio de medición aplicado a las Intendencias departamentales*. Montevideo, Uruguay: UDELAR.

Rodríguez Pinho, R. (2011). *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Presidencia de la República. Uruguay.

- 
- Romano, C. *Horizonte 2020*. MEC CUBIST: Oficina de Enlace Uruguay – Unión Europea.
- Romano, C. *Guía Introductoria para la Formulación de Proyectos*. Uruguay: Ministerio de Educación y Cultura.
- Romiti, G. (2012). *La experiencia de AGESIC con el Modelo Uruguayo de Gestión de Innovación*. V Encuentro Nacional de Gobierno Electrónico. Montevideo, Uruguay.
- Rosales, V., and Sebastián Herreros. "Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas." (2014).CEPAL. Naciones Unidas
- Rose, W. R. and Grant, G. G (2010). Critical issues pertaining to the planning and implementation of E-Government initiatives, *Government Information Quarterly*, Vol. 27, Issue 1, 26–33.
- Rótulo, D. (2011). *Reforma del Estado y la gestión pública en el Uruguay: antecedentes y evolución del caso del Ministerio de Relaciones Exteriores: 1973-2005*. Documento de Investigación Nro. 67. Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay. ISSN 1688-6275
- Rossell, J, Bellolio, A. (2011). *Gobierno Electrónico y Abierto: Diagnóstico y Propuestas*. Serie Informe Sociedad y Política. Libertad Desarrollo.
- Rovira, S., Stumpo, G. (marzo 2013). *Entre mitos y realidades. TIC, políticas públicas y desarrollo productivo en América Latina*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Sanguinetti, P., Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L., & Maris, L. (2015). RED 2015: Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas.
- Saroka, R. (2002). *Sistemas de información en la era digital*. Argentina: Fundación OSDE.
- Scassa, T. (2014). Privacy and Open Government. *Future Internet*, 6(2), 397-413.
- Schwester, R. (2009). Examining the barriers to e-government adoption. *Electronic Journal of e-government*, 7(1), 113-122.

---

Schwab, K., & Sala-i-Martin, X. (2012). Insight Report: The Global Competitiveness Report 2012–2013. In Geneva: World Economic Forum.

Scrollini, F. *Evaluación de la Transparencia. Estado del Arte de Indicadores*. Dirección de estudios CPLT. Consejo para la Transparencia.

Scrollini, F. *Iniciativa latinoamericana por @ldatosabiertos*

Serna, M. S. (2004). Midiendo el gobierno electrónico: un análisis de las páginas web de las corporaciones locales desde la perspectiva del ciudadano.

Sharma, G., Bao, X., Qian, W. (2012). *Empirical Investigation on Adoption of E-governance Services in Developing Countries and Ethical Issues*. International Journal of Advanced Research in Computer Science and Software Engineering. Vol. 2, Issue 12.

Silva, I. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Solar, M., Astudillo, H., Valdes, G., Iribarren, M., & Concha, G. (2009). Identifying weaknesses for Chilean e-Government implementation in public agencies with maturity model. In Electronic Government (pp. 151-162). Springer Berlin Heidelberg

Sureda, D. (2007). Aportes para el desarrollo del sistema financiero municipal: El papel de los ingresos propios municipales. Inter-American Development Bank.

Stanforth, C. (2010). Analysing e-government project failure: comparing factorial, systems and interpretive approaches. Centre for Development Informatics. ISBN, 978-1.

Talvi, E. (2015). *La Situación Económica y Política en el Uruguay: El Nuevo Gobierno, El Programa Económico y Perspectivas 2015 – 2020*. Montevideo, Uruguay: CERES.

Taylor, S. & R. Bogdan (1986). Introducción a los métodos cualitativos en investigación. Paidós, Barcelona.

---

Tesoro, J., Sanches, M. *UNIDAD 2: Conceptos Básicos sobre Ciudadanía Digital y Accesibilidad*. Curso Iberoamericano de Gobierno Electrónico.

U – GOB. (Junio 2015). *¿Un Gobierno Inteligente?, entrevista a Carlos E. Jiménez*. Recuperado en <http://www.u-gob.com/un-Gobierno-inteligente-entrevista-a-carlos-e-jimenez/>

UDELAR – IMC. (2006). *Convenio específico de cooperación*. Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR) – Intendencia Municipal de Canelones: Montevideo, Uruguay, 2006.

UDESAR (2006). *Midiendo el gobierno electrónico: Análisis de páginas web municipales en la Argentina*. Recuperado en [http://www.udesar.edu.ar/files/AdmTecySociedad/Análisis de páginas web municipales en Argentina.pdf](http://www.udesar.edu.ar/files/AdmTecySociedad/Análisis%20de%20páginas%20web%20municipales%20en%20Argentina.pdf)

Umansky, I. (2006). *Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal*. Santiago de Chile, Chile: ILPES.

Unidad de Desarrollo Municipal - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Congreso de Intendentes. (2006). *Primeras Jornadas de Desarrollo y Gestión de los Gobiernos Departamentales. Intercambio sobre desafíos institucionales y planes de acción*. Montevideo, Uruguay.

United Nations. (2012). *E-Government Survey 2012- E-Government for the People*. United Nations: New York.

United Nations. (2014). *E-Government Survey 2014 - E-Government for the Future we want*. United Nations: New York.

University of London. *e-Government. Course Introduction and Overview*. 4th ed. Centre for Financial and Management Studies, SOAS, University of London.

Uruguay Accesible (2008). *Ley Nº 18.308. Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible marco regulador general*. Montevideo, Uruguay.

Uruguay – Innova. *Investigación tecnológica y desarrollo. Apoyo a la estrategia nacional de innovación en Uruguay*.



---

Uruguay integra. *Uruguay Integra. Aprendizajes y desafíos para la cohesión social y territorial*. Equipo Uruguay Integra.

Uruguay Social. (2013). *Agenda Estratégica. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental 2012 — 2015. Cerro Largo*. Presidencia de la República Gabinete Social Consejo Nacional de Políticas Sociales Comisión Territorial – CNPS mesas interinstitucionales de políticas sociales.

Uruguay Social. (2013). *Agenda Estratégica. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental 2012 — 2015. Paysandú*. Presidencia de la República Gabinete Social Consejo Nacional de Políticas Sociales Comisión Territorial – CNPS mesas interinstitucionales de políticas sociales.

Uruguay Social. (2013). *Agenda Estratégica. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental 2012 — 2015. Salto*. Presidencia de la República Gabinete Social Consejo Nacional de Políticas Sociales Comisión Territorial – CNPS mesas interinstitucionales de políticas sociales.

Uruguay Social. (2013). *Agenda Estratégica. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental 2012 — 2015. Rivera*. Presidencia de la República Gabinete Social Consejo Nacional de Políticas Sociales Comisión Territorial – CNPS mesas interinstitucionales de políticas sociales.

Uruguay Social. (2013). *Agenda Estratégica. Hacia un Plan de Desarrollo Social Departamental 2012 — 2015. Tacuarembó*. Presidencia de la República Gabinete Social Consejo Nacional de Políticas Sociales Comisión Territorial – CNPS mesas interinstitucionales de políticas sociales.

Uruguay XXI (2012). *Adquisición de una Plataforma de Software para la gestión de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)*”. Programa de Apoyo a los Servicios Globales de Exportación.

UTEC (2013). *Consultoría. Relevamiento de Capacidades relativas a la Formación Terciaria en áreas claves para el desarrollo de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC)*.

UTEC. (2013). *Consultoría. Relevamiento de Capacidades relativas a la Formación Terciaria en áreas claves para el desarrollo de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC)*. Segundo informe de avance.

---

Valles, M. (1997) Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Síntesis SA, Madrid.

Valenti, P., Castro, L. (2011). *Presentación Impacto Económico del Gobierno Electrónico*.

Recuperado en [https://www.youtube.com/watch?v=qDvuC5GH\\_pl](https://www.youtube.com/watch?v=qDvuC5GH_pl)

Van Dam, D., Larriq, M. (2010). *Análisis de la Capacidad Instalada en los 19 Departamentos del Uruguay*. Área de Políticas Territoriales, documento de trabajo N° 12. Uruguay Integra.

VILLORIA MENDIETA, MANUEL (1996), La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, ejemplar mimeografiado.

Welp, Y. (2007). ¿ Hacia el fin de la administración pública burocrática?: los efectos de las TIC sobre el cambio organizativo: los casos de Cataluña, Escocia, Emilia-Romaña y Quebec. Universitat Pompeu Fabra.

Wimmer, M. A., Scholl, H. J., & Ferro, E. (2008). Electronic Government-7th International Conference, EGOV 2008. Turin, Italy, August/September 2008. Proceedings. Lecture Notes in Computer Science, 5184.

Yagüe, J. L., & Díaz-Puente, J. M. (2008). Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI. Estudios Geográficos, 69(264), 247-280.

Zubieta, R., & Woodley, T. (2006). Manual para el desarrollo de ciudades digitales en Iberoamérica. Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones.

Zuasnábar, I., Ferla, P., & Silva, L. (2011). "Evaluación de los gobiernos locales. La visión de los Alcaldes e Intendentes". Montevideo: Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL) – Fundación Konrad Adenauer.

Zurbriggen, C., Morales, S., & Rak, Á. (2010). De lo sectorial a lo transversal: hacia nuevos formatos de gestión pública. 2010) Reforma del Estado y políticas públicas de la

Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: Editorial Fin de Siglo, 75.

Zurbriggen, C., & Travieso, E. (2014). Hacia un nuevo Estado desarrollista: trayectorias divergentes y desafíos para América Latina. DOL (Documento On-line)/FCS-CP; 03/14.

Zurbriggen, C., & Sierra, M. (2015). Redes, innovación y trazabilidad en el sector cárnico uruguayo.

## ANEXOS

## Anexo 1: Estadísticos de capacidades departamentales y nacionales

## 1.1. Comparativo Estrategias Nacionales en TIC Cepal 2009

Cuadro 67: Comparativo Estrategias Nacionales de TIC

CEPAL – Colección Documentos de proyectos

Políticas públicas de Sociedad de la Información en América Latina: ¿una misma visión?

**CUADRO 1**  
**CUADRO 1.- ESTRATEGIAS NACIONALES DE TIC EN PAÍSES DE IBEROAMÉRICA, JUNIO DE 2009**

| País                            | Característica del documento actual            |                     |                         | Antecedentes y estado del proceso                          |                                  | Marco institucional de la estrategia actual  |                                      |   |
|---------------------------------|--|---------------------|-------------------------|--|----------------------------------|--|--------------------------------------|---|
|                                 | Nombre del documento                           | Periodo de vigencia | Tipo de Documento       | Documento anterior y año de elaboración                    | Progreso de la política de TIC   | Coordinador principal  | Conducción estratégica               | Conducción operativa  |
| Argentina                       | Estrategia de Agenda Digital Argentina         | s.d.                | Definitivo              | Programa Nacional para la Sociedad de la Información 2000  | 1ra Generación - Implementación  | Secretaría de gabinete y gestión pública   | Secretaría Técnica de la Presidencia | Subsecretaría de Tecnologías de Información y Oficina nacional de tecnologías de la información |
| Estado Plurinacional de Bolivia | Plan Nacional de Inclusión Digital 2007 - 2010 | 2007 - 2010         | Borrador de continuidad | Estrategia Boliviana de TIC para el Desarrollo (ETIC) 2005 | 1ra Generación - Formulación     | Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia (ADSI) y Viceministerio de Ciencia y Tecnología | Comisión Interagencial               | Comisión Técnica (interagencial)  |
| Brasil                          | Sin documento                                  | n.a.                | n.a.                    | Libro Verde de la Sociedad de la Información 2001          | 1ra Generación - Formulación     | n.a.   | n.a.                                 | n.a.  |
| Chile                           | Estrategia Digital 2007 - 2012                 | 2007 - 2012         | Definitivo              | Agenda Digital 2004 - 2006                                 | 2da. Generación - Implementación | Comité de Ministros para el Desarrollo Digital   | Comisión interagencial               | Secretaría Ejecutiva residente en el Ministerio de Economía (interagencial)                     |
| Colombia                        | Agenda de Conectividad                         | 2000 - Indefinido   | Definitivo              | Sin documento anterior                                     | 1ra Generación - Implementación  | Institución denominada Agenda de Conectividad  | Presidencia                          | Directorio presidido por el Ministerio de Comunicaciones  |
| Costa Rica                      | Sin documento                                  | n.a.                | n.a.                    | Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 2002 - 2006          | 1ra Generación - Origen          | n.a.   | n.a.                                 | n.a.  |

Fuente: Guerra, Massiel &amp; Jordán, 2010

## 1.2. Mapa de calidad de las finanzas y la gestión pública

**CUADRO 7**  
**UN MAPA DE LA CALIDAD DE LAS FINANZAS Y DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

| Objetivos estratégicos               | Resultados intermedios   | Instrumentos   |
|--------------------------------------|--|--|
| Convergencia productiva con igualdad | Finanzas públicas de calidad: control de deuda, nivel y composición de gastos e ingresos | Planificación del sector público<br>Estrategias y planes nacionales de desarrollo<br>Reglas fiscales y marcos de mediano plazo<br>Rendición de cuentas   |
| Asignación eficiente de gastos       | Recursos de acuerdo con las prioridades gubernamentales                                  | Planificación estratégica global<br>Presupuesto plurianual<br>Evaluación de políticas y programas<br>Sistemas nacionales de inversión pública  |
| Desempeño operacional                | Provisión eficiente y eficaz de bienes y servicios públicos                              | Indicadores compartidos de resultados<br>Planificación estratégica institucional<br>Convenios de desempeño e indicadores de gestión<br>Sistemas integrados de administración financiera<br>Gobierno electrónico<br>Gestión de recursos humanos |

Fuente: Panorama de la Gestión Pública, 2011.

Fuente: CEPAL, 2011

## 1.3. Concentraciones Urbanas

| <b>Cuadro 1.1 Concentración urbana en países seleccionados de América Latina (1990 y 2006)</b> |                                    |             |  |             |   |             |
|--|------------------------------------|-------------|--|-------------|---|-------------|
| <b>Países</b>  | <b>Población urbana (millones)</b> |             | <b>Población urbana / población total (porcentaje)</b> |             | <b>Población en la ciudad más grande a/</b> |             |
|  | <b>1990</b>                        | <b>2006</b> | <b>1990</b>  | <b>2006</b> | <b>1990</b>                                 | <b>2005</b> |
| Argentina  | 28,3                               | 35,3        | 87,0   | 90,0        | 37,0  | 36,0        |
| Bolivia  | 3,7                                | 6,0         | 56,0   | 65,0        | 29,0  | 26,0        |
| Brasil   | 111,8                              | 160,3       | 75,0   | 85,0        | 13,0  | 12,0        |
| Chile  | 11,0                               | 14,4        | 83,0   | 88,0        | 42,0  | 40,0        |
| Colombia   | 24,0                               | 33,3        | 69,0   | 73,0        | 20,0  | 24,0        |
| Costa Rica   | 1,6                                | 2,7         | 21,0   | 62,0        | 47,0  | 46,0        |
| Ecuador  | 5,7                                | 8,4         | 55,0   | 63,0        | 28,0  | 29,0        |
| El Salvador  | 2,5                                | 4,1         | 49,0   | 60,0        | 39,0  | 38,0        |
| Guatemala  | 3,7                                | 6,2         | 41,0   | 48,0        | 22,0  | 16,0        |
| Haití  | 2,1                                | 3,7         | 30,0   | 39,0        | 54,0  | 59,0        |
| Honduras   | 2,0                                | 3,3         | 40,0   | 47,0        | 29,0  | 29,0        |
| Jamaica  | 1,2                                | 1,4         | 49,0   | 53,0        | n.d.  | n.d.        |
| México   | 60,3                               | 79,5        | 73,0   | 76,0        | 25,0  | 25,0        |
| Nicaragua  | 2,2                                | 3,3         | 53,0   | 59,0        | 33,0  | 36,0        |
| Panamá   | 1,3                                | 2,4         | 54,0   | 72,0        | 65,0  | 53,0        |
| Paraguay   | 2,1                                | 3,6         | 49,0   | 59,0        | 45,0  | 54,0        |
| Perú   | 15,0                               | 20,1        | 69,0   | 73,0        | 39,0  | 36,0        |
| Trinidad y Tobago  | 0,1                                | 0,2         | 9,0  | 13,0        | 100,0                                       | 100,0       |
| Uruguay  | 2,8                                | 3,1         | 89,0   | 92,0        | 46,0  | 42,0        |
| Venezuela, RB  | 16,6                               | 25,3        | 84,0   | 94,0        | 17,0  | 12,0        |
| <b>a/ Porcentaje del total de la población urbana.</b>   |                                    |             |  |             |   |             |
| <b>Fuente: Banco Mundial (2009b).</b>  |                                    |             |  |             |   |             |

Fuente: CAF, 2010

## Anexo 2: Gobierno Electrónico

### 2.1. Estrategias y enfoques de IT

*A. Ojo et al. / Whole-of-government approach to information technology strategy management*



Fig. 5. Strategy management model.

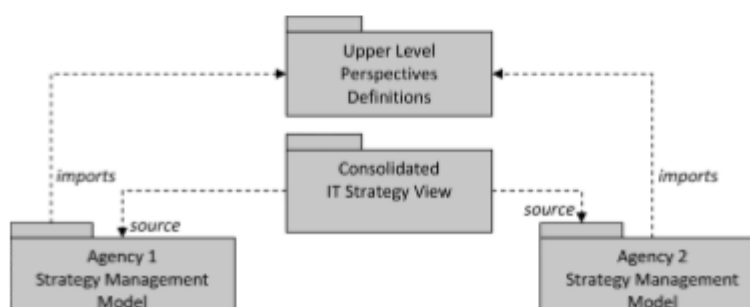


Fig. 6. Strategy integration approach.

Fuente: Ojo, et al., citado en Adegboyega, Janowski, & Estevez, 2011

Table 3  
WG determining relationships – Literature sources

| No | Relationships                           | Sources |
|----|---|---------|
| 1  | Structure is an object of Coordination  | [29]    |
| 2  | Structure contextualizes Leadership     | [11]    |
| 3  | Process contextualizes Leadership       | [11]    |
| 4  | Coordination enables Capability         | [4]     |
| 5  | Leadership enables Capability           | [9]     |
| 6  | Processes builds and enables Capability | [9,29]  |
| 7  | Experience moderates Benefit            | [22]    |
| 8  | Barrier moderates Benefit               | [22,39] |

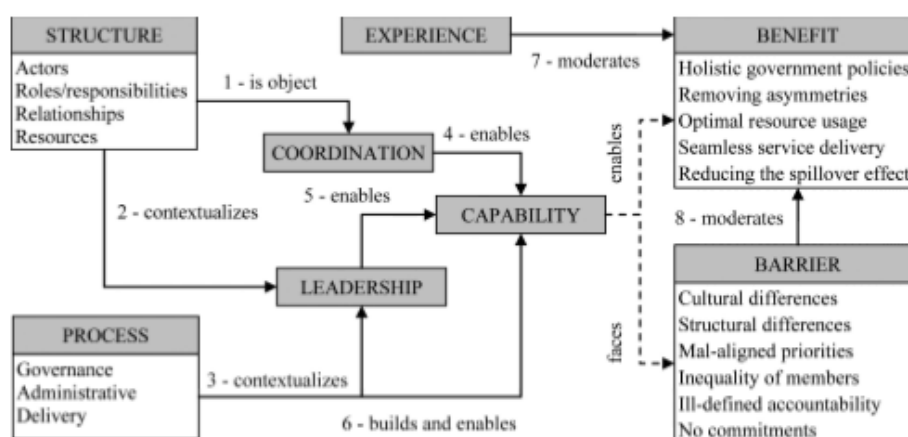
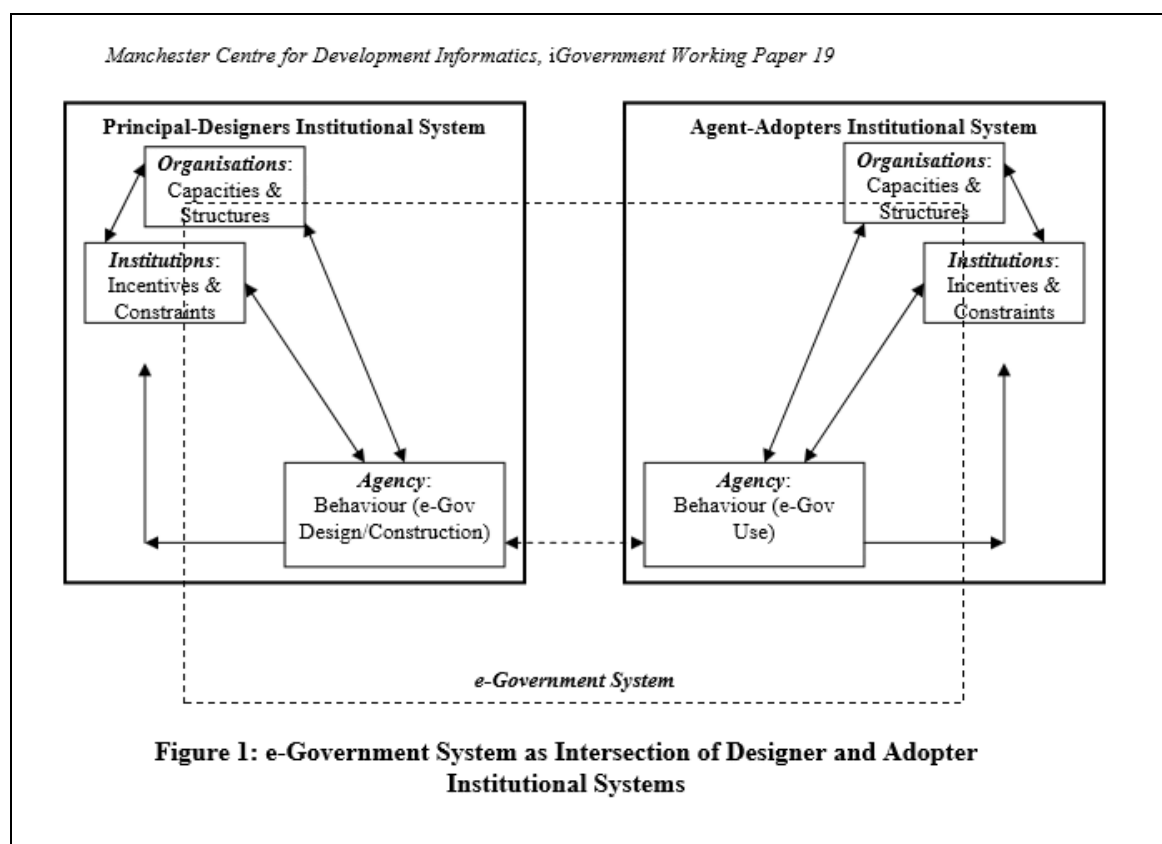


Fig. 3. Emerging conceptual model for the WG approach.

Fuente: Ojo, et al., citado en Adegbayega, Janowski, & Estevez, 2011

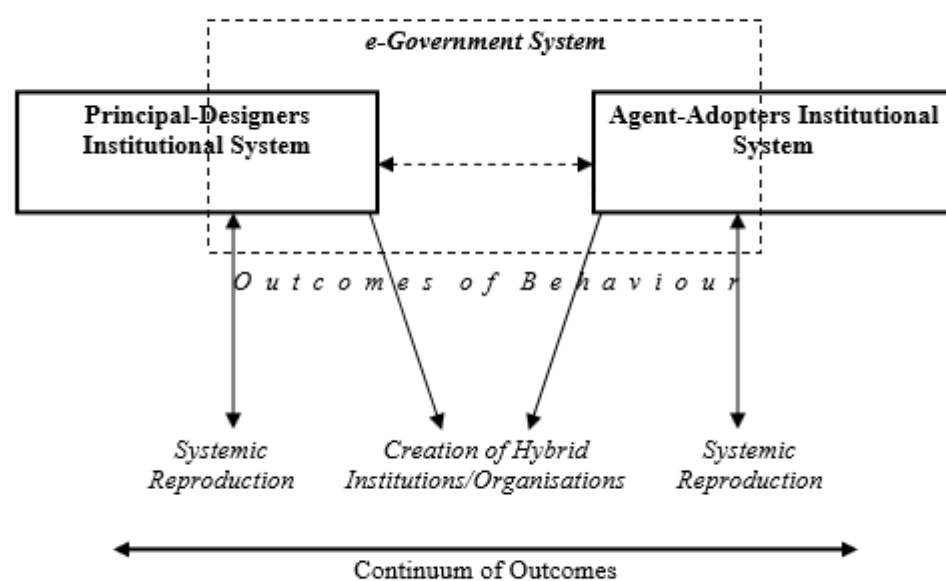


## 2.2. Sistemas de adopción Institucional del GE



Fuente: Heeks & Santos, 2009

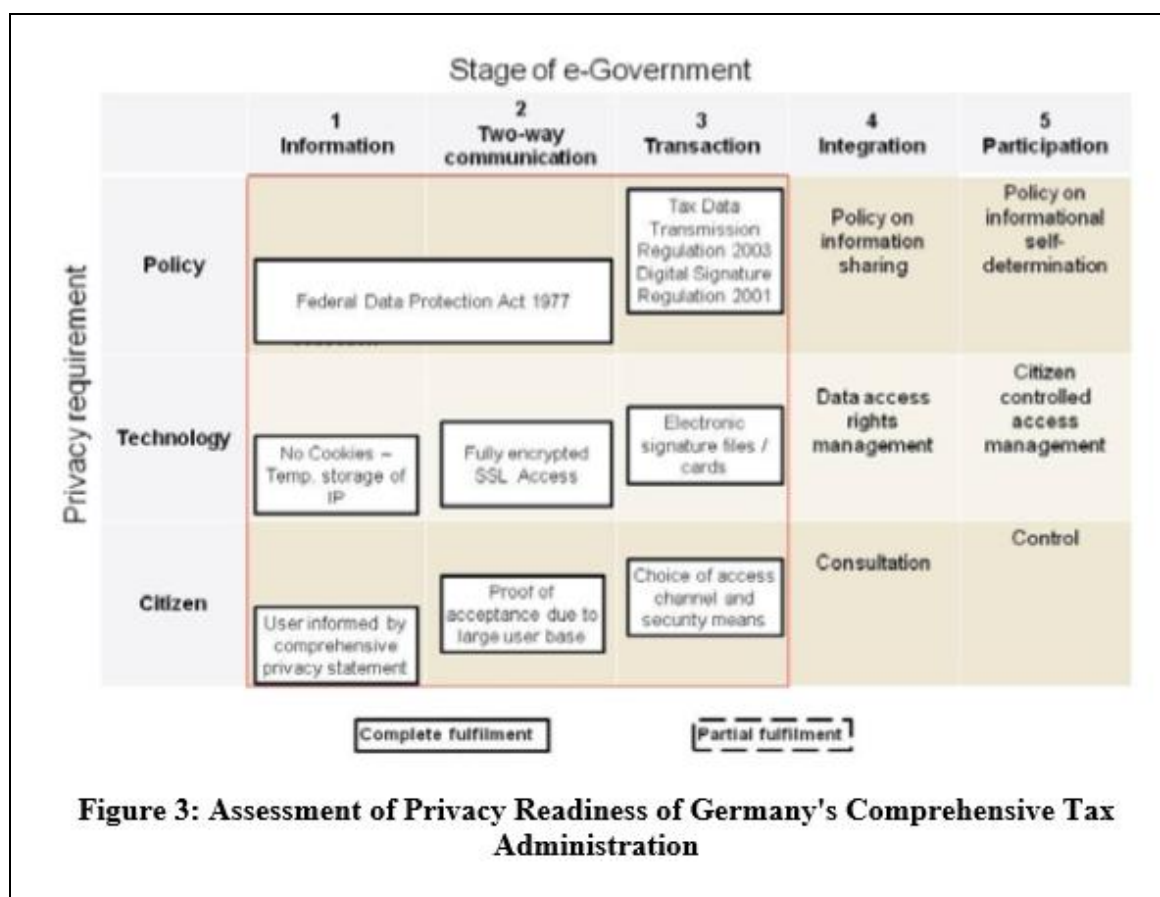
Manchester Centre for Development Informatics, iGovernment Working Paper 19



**Figure 2: Outcomes of Institutional Dualism - An e-Government System Example**

Fuente: Heeks & Santos, 2009

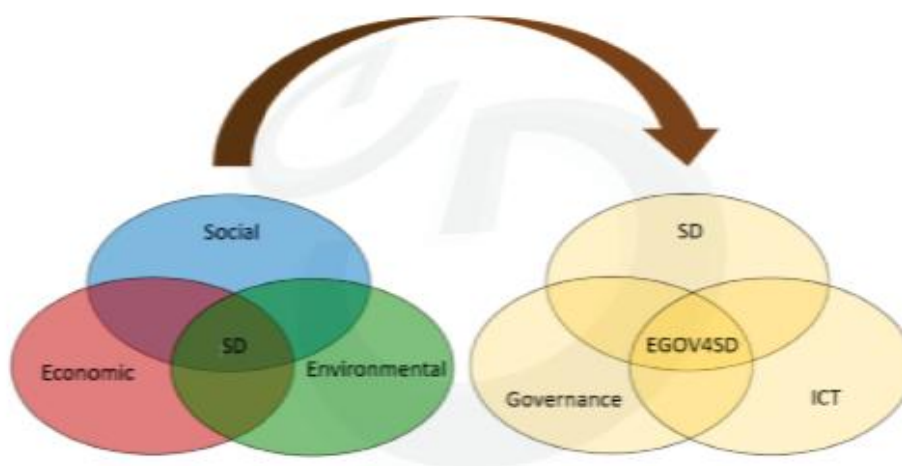
## 2.3. Niveles de Seguridad en GE



Fuente: Kessler, Kristof, et al. 2011.

## 2.4. Diagrama de relación del GE y el Desarrollo Sostenible

**DIAGRAMA 1**  
**RELACIÓN ENTRE DESARROLLO SOSTENIBLE Y GOBIERNO ELECTRÓNICO SOSTENIBLE**



Fuente: United Nation University (presentación de Tomasz Janowski, 2011).

Fuente: Naser & Concha, 2014

## 2.5. Monitores e Indicadores del Sector Público – Banco Mundial

**EL BANCO MUNDIAL** | Trabajamos por un mundo sin pobreza | English Español Français العربية Русский 中文 | Búsqueda

Portada Quiénes Somos **Datos** Investigación Aprendizaje Noticias Proyectos Publicaciones Países Temas

## Datos

Países Temas Indicadores Índice de datos Micro datos Iniciativas Lo último Ayuda Productos

Esta página en English **Español** Français العربية 中文 COMPARTIR

### Sector público

Los Gobiernos eficientes mejoran el nivel de vida de sus pueblos garantizando el acceso a servicios esenciales –salud, educación, agua y saneamiento, electricidad y transporte– y la oportunidad de... [más >>](#)

**-4,9%** 2012 **14,3%** 2012

Superávit/déficit de efectivo (% del PIB) Recaudación impositiva (% del PIB)

**VER**

- Data on Statistical Capacity
- Country Policy & Institutional Assessments
- Indicadores del desarrollo mundial
- Finanzas

### Data on Statistical Capacity

The World Bank's **Statistical Capacity Indicator** is a composite score assessing the capacity of a country's statistical system. It is based on a diagnostic framework consisting of three assessment areas: methodology; data sources; and periodicity and timeliness.

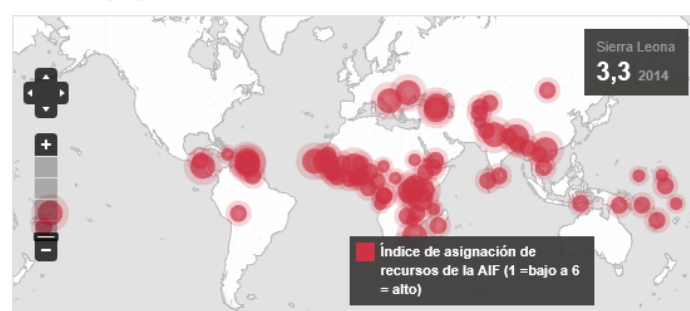
- Statistical Capacity Projects
- Statistical Capacity Building
- Survey Catalog Data & Tools
- National Strategies for the Development of Statistics

## Indicadores del desarrollo mundial

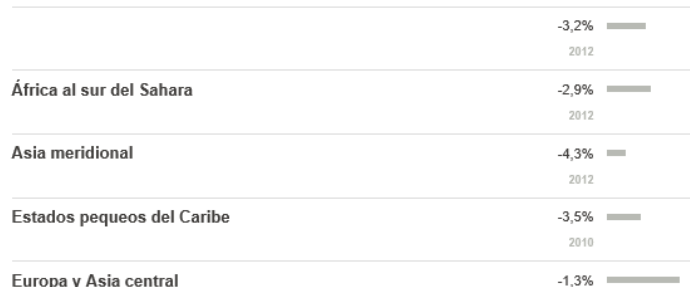
Cree gráficos y mapas y compare más de 1.000 indicadores de series cronológicas de los Indicadores del desarrollo mundial y más de 5.000 de otras colecciones, como Estadísticas de género, Indicadores del desarrollo de África y Estadísticas sobre educación.

- [MÁS INDICADORES](#)
- [DATABANK](#)
- [DESCARGAR DATOS](#)
- [ABOUT THE DATA](#)

## Indicadores por país

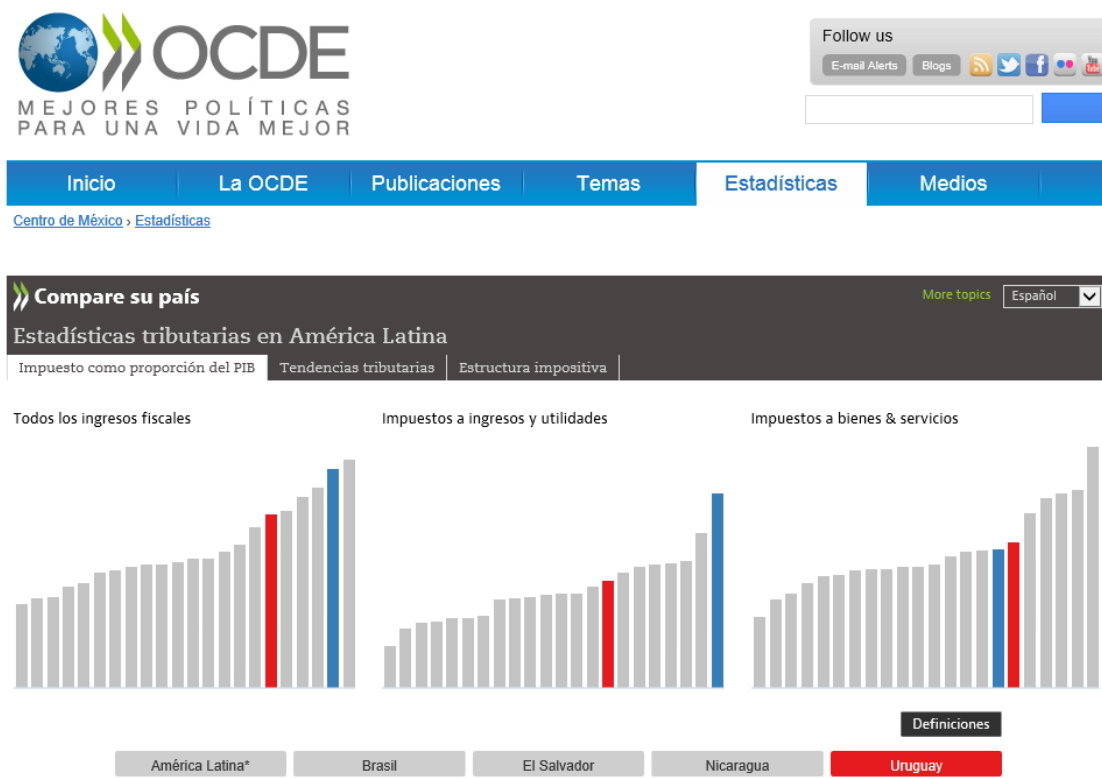


## Superávit/déficit de efectivo (% del PIB)



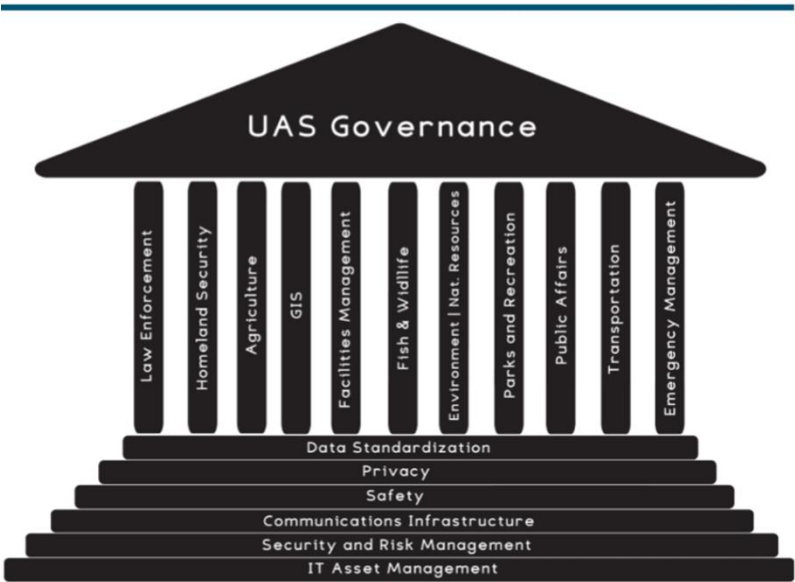
Fuente: <http://datos.bancomundial.org/tema/sector-publico>

## 2.6. Observatorio OECD



Fuente: <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

2.7. CIO del GE al nivel estatal en USA



The State CIO Role

With their enterprise view of technology acquisition, deployment and oversight, state CIOs are in a unique position to lead the governance of UAS. CIOs serve as the head of an office that regularly deals with all of these issues around the policy framework for new technology, communications infrastructure, data and cybersecurity. CIOs must determine whether they will play an advisory role or an authoritative role, keeping in mind that agencies have no requirement to follow advisory recommendations. It is likely that even if the CIO doesn't play a role in the governance of UAS, they will end up having to deal with the consequences of the lack of data governance, asset tracking or security controls. State CIOs should anticipate surprises; therefore governance over UAS should be done by design, not by default.

Figura 27: CIO Role USA

## 2.8. Apoyo BID al Programa GE II

## El proyecto - Uruguay

### PROGRAMA DE APOYO A LA GESTIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN URUGUAY II

| Fondos concursables   | Proyectos estratégicos  | Fortalecimiento institucional                            |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Proyectos c/alto impacto en ciudadanía y empresas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li><b>VUC</b></li> <li><b>VUCE</b> (ADUANA)</li> <li>Seguridad (M Interior)</li> <li><b>FE</b> (DGI)</li> <li><b>VUV</b> (Presidencia-MVOTMA)</li> <li>Identidad Electrónica (AGESIC-DNIC)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>AGESIC</li> </ul> |

#### Oportunidad

- Proyectos con impacto económico directo
- Horizonte de **5 años**
- Definición de indicadores y líneas de base
- Metodologías sólidas de medición de impacto

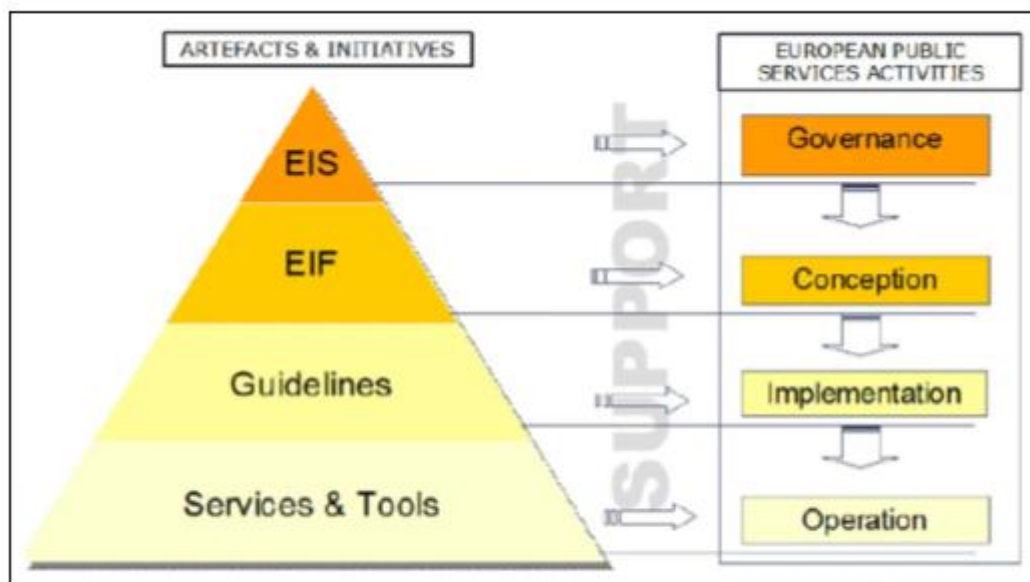


Figura 30: Apoyo BID a la gestión del GE II - Estrategias

Fuente: Valenti, 2011



## 2.9. Políticas de Interoperabilidad Europea



**Figure 1.** Implementation instruments of the European interoperability of eGovernment policy.  
Source: European Commission (2010c)

Fuente: Criado, 2012

## 2.10. Ley 19.179 en Administración Electrónica del Uruguay

Cámara de Representantes - Anexo I al Repartido 1240 de agosto/2014

Page 1 of 10



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Poder Legislativo - Cámara de Representantes

Comisión Especial de Innovación,  
Investigación, Ciencia y Tecnología  
Carpeta N° 2535 de 2013

Anexo I al  
Repartido N° 1240  
Agosto de 2014

**ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

Regulación

Informe

Comisión Especial de Innovación,  
Investigación, Ciencia y Tecnología

**INFORME**

Señores Representantes:

La Comisión Especial de Innovación, Investigación, Ciencia y Tecnología aprobó presentar para vuestra consideración el proyecto de ley "Administración Electrónica" enviado por el Poder Ejecutivo. En él se reconoce el derecho de las personas a relacionarse con las Entidades Públicas por medios electrónicos, también se establece una regulación de aspectos básicos del uso de las tecnologías de la información en la administración.

Este proyecto es iniciativa de la AGESIC, la redacción final contó con insumos de la Comisión Asesora Honoraria de Informática Pública, que desde fines de 2010 trabajó sobre este proyecto de ley, discutió los ejes conceptuales y su expresión en un articulado. Desde que este proyecto fue presentado para su consideración en la Comisión, fueron aprobadas otras normativas relacionadas con el objeto de esta ley, como la Ley N° 19.179, de 27 de diciembre de 2013, Software Libre y Formatos Abiertos en el Estado y el Decreto de Ciberseguridad de 7 de mayo de 2014, la Comisión actualizó la redacción de algunos artículos del proyecto del Ejecutivo para hacerlos compatibles con las normativas señaladas.

La Administración Electrónica surge por la pujante irrupción de las tecnologías de la información y comunicación en prácticamente todas las actividades, públicas o privadas, facilitando a los ciudadanos la interacción con las organizaciones y a los trabajadores flexibilizando las condiciones de trabajo (flexibilidad horaria, teletrabajo, movilidad...). La Comisión Europea en su comunicación sobre el rol de la Administración Electrónica en el actual y futuro contexto tecnológico,

Fuente: <http://www.parlamento.gub.uy/indexDB/Repartidos/ListarRepartido.asp?Id=12171>

## 2.11. Diagnósticos UTEC capacidades educativas en el interior

**Tabla V.1- Evaluación General de Capacidades y Necesidades relacionadas con Enseñanza Terciaria por Departamento**

| Departamentos  | Oferta de Enseñanza Terciaria | Cobertura Educativa Terciaria | Traslados por Estudio <sup>(1)</sup> | Infra-estructura C-T | Especialización y Potencial Productivo | Evaluación General |
|----------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|----------------------|--|--------------------|
| ARTIGAS        |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| CANELONES      |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| CERRO LARGO    |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| COLONIA        |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| DURAZNO        |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| FLORES         |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| FLORIDA        |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| LAVALLEJA      |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| MALDONADO      |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| PAYSANDU       |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| RIO NEGRO      |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| RIVERA         |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| ROCHA          |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| SALTO          |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| SAN JOSE       |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| SORIANO        |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| TACUAREMBO     |                               |                               |                                      |                      |  |                    |
| TREINTA Y TRES |                               |                               |                                      |                      |  |                    |

Fuentes: elaboración propia en base a MEC (2012); ANEP-UTU (2013); INE (2011 y 2012); ANII (2010); Rodríguez, A. et al (2012); ANII-CSIC-BID (2012); Departamento de Estadística de UTU; Internet.

Notas: (1) El significado de la valoración negativa en la variable "traslados por estudio" está condicionado a la disponibilidad de oferta educativa terciaria en el dpto.

| Códigos de Colores                                    |  |
|---|--|
| <b>Códigos de Oferta de Enseñanza Terciaria</b>       |  |
|   | Tiene oferta de Enseñanza Universitaria de Grado                                   |
|   | Tiene oferta de Enseñanza Terciaria pero No Universitaria                          |
|   | No tiene oferta de Enseñanza Terciaria   |
| <b>Códigos de Cobertura Educativa</b>                 |  |
|   | Entre 7% y 10% de población mayor de 25 años finaliza una Carrera Universitaria    |
|   | Entre 5% y 7% de población mayor de 25 años finaliza una Carrera Universitaria     |
|   | Menos de 5% de población mayor de 25 años finaliza una Carrera Universitaria       |
| <b>Códigos de Traslados por Estudio</b>               |  |
|   | Más de 30% de la población de entre 17 y 25 años se traslada para estudiar         |
|   | Entre 10% y 30% de la población de entre 17 y 25 años se traslada para estudiar    |
|   | Menos de 10% de la población de entre 17 y 25 años se traslada para estudiar       |
| <b>Códigos Especialización y Potencial Productivo</b> |  |
|   | Potencial alto para desarrollar mayores relacionamientos productivos locales       |
|   | Potencial medio para desarrollar mayores relacionamientos productivos locales      |
|   | Potencial medio-bajo para desarrollar mayores relacionamientos productivos locales |
| <b>Códigos Infraestructura C-T</b>                    |  |
|   | Tiene más de 1 institución pública con infraestructura científico-tecnológica      |
|   | Tiene 1 institución pública con infraestructura científico-tecnológica             |
|   | No tiene instituciones públicas con infraestructura científico-tecnológica         |

Fuente: UTEC, 2013

## 2.12. Programa Frente Amplio – 2014-2020

### **CONTENIDO:**

- TABLA DE CONTENIDOS Y OBJETIVOS PROGRAMÁTICOS
- PRESENTACIÓN
- BASES PROGRAMÁTICAS EN SIETE CAPÍTULOS

Revisado por la Comisión Nacional  
de Programa del Frente Amplio  
Montevideo, Marzo 2014



## TABLA DE CONTENIDOS Y OBJETIVOS PROGRAMÁTICOS

### PRESENTACIÓN

#### CAPÍTULO I CLAVES DE UNA VISIÓN DE DESARROLLO NACIONAL

##### A. DESARROLLO BASADO EN VALORES

##### B. UNA CONCEPCIÓN DINÁMICA DE MEDIANO PLAZO

##### C. LAS DIMENSIONES DEL DESARROLLO

1. CRECIMIENTO Y DESARROLLO
2. LA SUSTENTABILIDAD DEL DESARROLLO
3. LA SOCIEDAD Y SUS INTERRELACIONES
4. LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO

#### CAPÍTULO II LA POLÍTICA ECONÓMICA PARA UN PAÍS PRODUCTIVO, SUSTENTABLE E INNOVADOR

### INTRODUCCIÓN

#### 1. LA COYUNTURA REGIONAL E INTERNACIONAL

- 1.1 La coyuntura internacional actual y las perspectivas de mediano plazo
- 1.2 La coyuntura regional
- 1.3 Las amenazas de mediano y largo plazo para el Uruguay productivo

#### 2. LA ESTRATEGIA MACROECONÓMICA

- 2.1 La política macroeconómica
- 2.2 La política fiscal
  - 2.2.1 Política Tributaria
  - 2.2.2 Política de Endeudamiento
  - 2.2.3 Inversión y Gasto Público

Fuente: <http://www.frenteampio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1013>

## Anexo 3: Estructuras del Estado

### 3.1. CIDE

Diario La República, Fecha: 22 mayo del 2013, Alberto Couriel - Senador E 609 - Frente Amplio

**En estos días surgen informaciones de la posibilidad de un retorno de algo cercano a lo que fue en la década del 60, la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico).**

Este año se cumplen 50 años de la presentación del diagnóstico del Uruguay, basado en la realización de un Censo de Población que no se hacía desde 1908 y de la elaboración de las cuentas nacionales. El origen de la CIDE tiene dos fuentes nítidas: una internacional, la Alianza para el Progreso, y otra nacional, la presencia de Enrique Iglesias. La internacional proviene de la política del Gobierno de Kennedy en EEUU, que implementa en 1961 la Alianza para el Progreso, una especie de plan Marshall que aportaría 20.000 millones de dólares en 10 años a los países latinoamericanos, que deberían comprometerse a presentar planes de desarrollo para obtener los financiamientos correspondientes. Esta incorporaba una serie de reformas estructurales, en buena medida tomadas del pensamiento de la Cepal, como la reforma agraria, y la necesidad de implementar procesos de planificación. Esta política de EEUU surge como respuesta al entusiasmo que generaba en la región la revolución cubana, que había tomado el poder en 1959.

El origen de la CIDE, en el plano nacional, deriva de la presencia y el esfuerzo del Cr. Enrique Iglesias, quien ya había tenido una actuación destacada en la conferencia de Punta del Este donde se concretó la Alianza para el Progreso. Iglesias convenció al Gobierno del Partido Nacional y armó los equipos de expertos nacionales y extranjeros que elaboraron los planes. Eligió a los más capaces. Lo hizo con flexibilidad ideológica -dentro de ciertos márgenes- y con capacidad de conducción, con tanto atractivo personal que era capaz de dejar contentos a todos los que participaban. Para mi persona, que participé en todo el proceso, y para mi generación fue una experiencia excepcional, que nos dejó marcas muy profundas en nuestra formación. Se trabajaba con mucha libertad y con mucha alegría, e inclusive con muchas horas extras semanales.

El diagnóstico reconocía obstáculos estructurales, al estilo del pensamiento 'cepalino' de la época, y se contaba por primera vez en el país con una visión global de sus principales problemas. Iglesias había realizado un denodado esfuerzo por cuidar que del mismo no surgiese ningún sesgo político partidario. El mismo funcionaba como secretario técnico, a través de un pase en comisión proveniente de la Universidad de la República. Era un esfuerzo para el país. Luego se concretó el Plan Nacional de Desarrollo 1965/74, que era una mirada global y sectorial del futuro del país. Nuevamente había una inspiración en la concepción de la Cepal sobre las reformas estructurales, adaptadas a la realidad del país. Se explicitaban diversas reformas como la agraria, la financiera, la tributaria, la administrativa, la necesidad de la industrialización y la promoción de las exportaciones no tradicionales. Fueron muy importantes las siete leyes agropecuarias por la participación directa del ministro Wilson Ferreira Aldunate. Se presentaron planes sociales relevantes en educación con un equipo de muy alto nivel internacional y nacional, con fuerte apoyo del ministro Pivel Devoto. También fueron relevantes los planes de vivienda, por la participación directa del arquitecto Juan Pablo Terra, que luego como diputado fue el creador de la Ley de Vivienda de 1968.

El plan de desarrollo contenía también un plan anual, menos 'cepalino' y con más influencia del economista de EEUU, W. Rostow. En el mismo se proponía un acuerdo social, que en los hechos Iglesias promovía por la vía de múltiples reuniones informales con empresarios, trabajadores y universitarios. Siempre recuerdo el día que Iglesias nos llamó a un grupo de la CIDE, con visión más izquierdista, y nos dio el plan anual para discutirlo internamente, antes de que escribiéramos sobre el mismo en el diario Época. Entre otros estábamos con Alberto Bensiñ, Raúl Bianchi, Luis Macadar, Pedro Seré, Benito Roitman y Raúl Trajtenberg. Era una demostración de la libertad con que trabajábamos y de la apertura y flexibilidad de Iglesias. Bajo la ideología redistributivista del viejo batllismo, el Uruguay había vivido en un acuerdo social implícito, que ahora Iglesias buscaba institucionalizar con apoyo de importantes empresarios y de trabajadores como José D'Elía y Héctor Rodríguez.

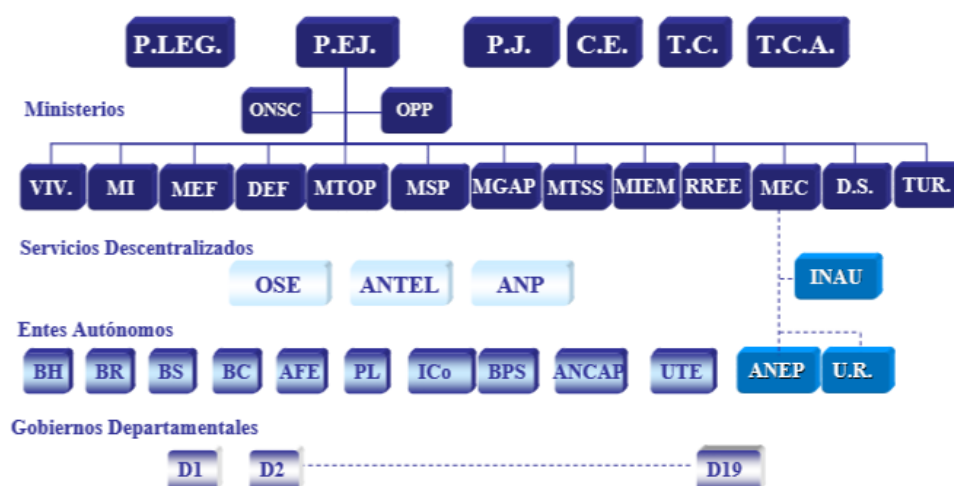
Participé con alegría y entusiasmo en toda la etapa de la CIDE. Primero en el diagnóstico de la educación junto a Aldo Solari, Germán Rama y Ricardo Zerbino. Elaboré el plan de la industria de la carne y junto a Juan Pablo Terra y Germán Rama realizamos la coordinación del conjunto del plan global y de los planes provenientes de los distintos sectores. No había en Uruguay ningún sector social ni partido político con capacidad y convicción para llevar adelante el conjunto del plan nacional de desarrollo. Pero toda la tarea de la CIDE tuvo enorme repercusión en los

ámbitos políticos, empresariales, universitarios y de trabajadores. Contribuyó a la reforma constitucional de 1966 con la reforma administrativa y la creación del Banco Central y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que le dio continuidad a la propia CIDE. Fue muy influyente en el programa de Wilson de 1971 con la especial participación de Mario Buchelli. En la izquierda participamos en el programa del Congreso del Pueblo en 1965, estatizando e izquierdizando las propias ideas de la CIDE. En nuestro trabajo “El Proceso Económico del Uruguay” -del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas publicado en 1969-, enriquecimos y profundizamos los trabajos de la CIDE, especialmente en una nueva interpretación del estancamiento agropecuario sobre la base de las ideas de Raúl Vigorito y la nueva explicación que le dimos al proceso inflacionario junto a Samuel Lichtensztein. El excelente trabajo de Adolfo Garcé “Ideas y competencia política en Uruguay 1960/73. Revisando el ‘fracaso’ de la CIDE” muestra nuestro trabajo del Instituto como antítesis de la CIDE, cosa que no compartimos pese a que nos acercamos a la moda de la teoría de la dependencia de Fernando H. Cardoso y Enzo Falletto.

Una nueva etapa de la CIDE, junto a los trabajos que se avanzan en el gabinete productivo y especialmente en el Ministerio de Industria, ayudaría a una mayor comprensión de las posibilidades y potencialidades del Uruguay del futuro, del mediano y largo plazo. Para analizar con mayor profundidad la inserción económica internacional, la existencia o no de la primarización de las exportaciones, de la necesidad de incorporar contenido tecnológico, de avanzar con mayor valor agregado en la oferta de bienes exportables, para analizar la relevancia de la complementariedad industrial regional, para continuar con la diversificación de destino. Para los necesarios estudios de heterogeneidad estructural que permitan mejoras sustantivas en los problemas del empleo y en la distribución del ingreso. Para reelaborar el Mercosur, la integración regional y la necesidad de acuerdos con China. Para estudios sectoriales en el sistema educativo, que permitan un debate centrado en documentos del más alto nivel posible. Para una evaluación de los planes de salud y vivienda. Para una discusión más profunda y objetiva, lejos de las discusiones preelectorales. Para analizar los requerimientos de infraestructura. Estudios e investigaciones que vuelvan a incorporar a los técnicos nacionales más capaces sin discriminaciones ideológicas ni político-partidarias. Para que reconocidos técnicos extranjeros puedan darnos sus aportes. Se requieren viejos y nuevos Iglesias, para apoyar estas iniciativas. Una especie de futura CIDE sería acorde a la forma de acción política del presidente Mujica, para institucionalizar acuerdos sociales y políticos necesarios para el futuro desarrollo del país.

Fuente: <http://www.republica.com.uy/el-retorno-de-la-cide/322109/>

## 3.2. Estructuras del Estado: entes, servicios descentralizados y gobiernos departamentales



Fuente: CPA Ferrere 2008



### 3.3. OPP

#### 3.3.1. Compromisos de Gestión



#### Marco conceptual

Los compromisos de gestión se definen como un acuerdo celebrado a nivel institucional, colectivo, grupal y/o individual, en el cual se asignan recursos como contrapartida del cumplimiento de metas vinculadas a objetivos de mejora de la gestión que redunden en un mejor cumplimiento de los cometidos sustantivos de los organismos.

Constituyen un instrumento que se inscribe en la política del Poder Ejecutivo de una Administración Pública orientada a resultados, en el marco de la planificación estratégica.

Tienen su origen en la Nueva gerencia pública, paradigma que busca trasladar la cultura de orientación a resultados a las organizaciones del sector público mediante la introducción de algunas reformas estructurales en la gestión (Bonney, J.C. CEPAL 2005). Los pilares de este modelo son la medición de resultados, la participación ciudadana y la transparencia.

Este paradigma tiene como principales críticas que su visión del Estado es simplista y no incorpora las diferencias existentes entre el sector público y el privado, especialmente la dimensión del Estado de derecho, y que tiene una visión centrada en la eficiencia, que ignora el rol del Gobierno en resolver conflictos, definir metas nacionales, controlar el uso de la fuerza e invertir en el futuro del país.

Si bien el ámbito público es muy complejo y estas herramientas demandan un esfuerzo de contextualización considerable para su implementación, el foco en los resultados es imprescindible en la administración pública contemporánea y colocarlos en el centro de su transformación contribuye a que el esfuerzo sea estructurado a partir de lo que es más vital en el área gubernamental: entregar productos y servicios a la sociedad de forma transparente y eficiente (Falcao y Marini, 2010).

La evaluación a través de indicadores de gestión apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo, posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión (por ejemplo un uso ineficiente de los recursos o demoras excesivas en determinados procesos o entrega de productos) y la realización de ajustes en los procesos internos y cursos de acción (por ejemplo eliminando trámites innecesarios). A su vez sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos y establece mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas.

Los compromisos de gestión involucran tanto a las instituciones como a sus funcionarios en el desarrollo y aplicación de nuevas estrategias y modalidades operativas y técnicas de gestión para un cumplimiento eficaz y eficiente de sus objetivos estratégicos y metas asociadas. A través de dichos compromisos se reconoce el esfuerzo y la dedicación puestos por los organismos y los funcionarios en pos del logro de los objetivos y metas fijados propendiendo así a fortalecer el vínculo con la institución a la que pertenecen.

**Fuente: ONSC, Presidencia de la República, 2014**

### 3.3.2 OPP y Unidad de Desarrollo Municipal 2008

1° de diciembre, 2008

"URUGUAY MÁS CERCA" UDM/OPP: APUNTA A ELEVAR LA CAPACIDAD DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN DE LAS INTENDENCIAS MUNICIPALES La Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) de OPP, realizó la Jornada "Uruguay más Cerca", donde se rindió cuentas del trabajo realizado durante el año 2008 con los Gobiernos Departamentales. Fue organizada en tres áreas: el centro de atención a la ciudadanía, área de inversiones y área de fortalecimiento institucional.

El objetivo general de la Unidad de Desarrollo Municipal, es el fortalecimiento y desarrollo institucional de los Gobiernos Departamentales (GGDD) como agentes de desarrollo de sus territorios, en el marco de las políticas que se implementan en el país.

El trabajo de este año, se ha basado en tres áreas principales tales como: el área de Centros de Atención a la Ciudadanía que tiene como objetivo crear nuevos dispositivos para desconectar algunos servicios y recursos administrativos y burocráticos de la estructura central de Estado y de los Gobiernos Departamentales. De esta manera, se apunta a optimizar la satisfacción del ciudadano, mejorando la cobertura, la variedad y la eficiencia de las prestaciones. El área de inversiones en infraestructura que hacen los GGDD para el desarrollo urbano, social y económico. Estos proyectos se inscriben dentro de ocho sectores elegibles tales como el de preinversión, consolidación de barrios, vialidad urbana, recuperación ambiental, micro y macro drenajes, saneamiento, servicios urbanos y desarrollo económico local.

La tercera y última área de trabajo, es el fortalecimiento institucional, incrementando su capacidad de Gobierno y de gestión. Los proyectos de fortalecimiento, se inscriben dentro de dos grandes áreas de intervención tales como gestión interna y desarrollo institucional.

La apertura de esta Jornada de trabajo 2008, estuvo a cargo del Subdirector de OPP, Conrado Ramos, el Presidente del Congreso de Intendentes, Marcos Carámbula y la Coordinadora general de UDM – OPP, Rosario Revello. El Subdirector de OPP, Conrado Ramos, sostuvo que la UDM de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, viene llevando adelante un proceso de descentralización y desconcentración administrativa muy importante que se enmarca en un programa más amplio de transformación democrática del Estado, promovido por OPP.

Ramos destacó que la descentralización política, ya tiene el proyecto de Ley a estudio en el Parlamento y el fortalecimiento de las capacidades de las Intendencias, es donde se presentan las experiencias de los centros de atención a la ciudadanía. Hizo hincapié también, en que sin un desarrollo de las capacidades de los GGDD, sería muy difícil desplegar municipios fuertes y con capacidad de autonomía y de toma de decisiones desde el territorio, coordinadas con el Gobierno Departamental.

Asimismo, sostuvo que es importante trabajar en "Red" donde ocupen varias instituciones que se coordinen, lo que se denomina "Gobernanza", donde exista la constitución de capacidades institucionales.

Por su parte, el Presidente del Congreso de Intendentes Marcos Carámbula, hizo referencia que desde el Congreso en sí, a lo largo de los 40 meses de gestión de los Intendentes, existió una relación muy fecunda y cotidiana entre lo que es el Gobierno Nacional con los Gobiernos Departamentales. Esto sin duda ha fortalecido la relación.

En lo referente al fortalecimiento institucional, Carámbula destacó el apoyo de UDM – OPP, en lo que fue el diseño "Proyectar" donde se generó la capacitación para la aplicación de proyectos que cada Intendencia tenía definido. Destacó también, la importancia del Programa "Planificar" que es sumarse a lo que en cada una de las comunas se ha definido como la importancia de la planificación estratégica.

Finalmente, en el nombre de todos los Intendentes, Carámbula realizó un reconocimiento a la tarea de la UDM OPP y exhortó a continuar trabajando de la misma manera.

La Coordinadora general de la UDM - OPP, Rosario Revello, agradeció la presencia de los equipos de trabajo de todas las Intendencias. Asimismo, sostuvo que desde la UDM, se realiza un aporte a la agenda descentralizadora del Gobierno, y que el éxito de éste depende del fortalecimiento de los Gobiernos departamentales a los que se les va a transferir, tanto competencias, como recursos. Finalmente, agregó que el programa se ha incrementado durante este año 2008 y se espera un avance del mismo para el año 2009.

Fuente: Presidencia de la Republica [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_Web/noticias/2008/12/2008120107.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/12/2008120107.htm)

### 3.4. ONSC: Lineamientos para el rediseño de estructuras organizativas

**Oficina ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil)** Lineamientos para el rediseño de las estructuras organizativas y de puestos de trabajo de la Administración Central.

| Principios Orientadores   | Directrices Técnicas   |
|---|--|
| <p><i>Los principios orientadores establecidos fueron:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento del Estado.</li> <li>• Consideración del ciudadano como mandante natural de los servicios del Estado y de la población como receptor de las políticas públicas.</li> <li>• Incremento de la productividad y mejora de los servicios a la población.</li> <li>• Generación de ámbitos participativos en la organización, procurando el involucramiento de los distintos actores.</li> <li>• Optimización de los recursos y de los sistemas de información para la toma de decisiones.</li> <li>• Dinamismo de los procesos de toma de decisiones.</li> <li>• Fluidez de las comunicaciones.</li> <li>• Aplicación de tecnología e instrumentos de gestión tendientes a la modernización de la Administración Pública.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar las Estructuras Organizativas y de Puestos de Trabajo en correspondencia con la Misión del Organismo, las Pautas Estratégicas definidas por el Poder Ejecutivo y los respectivos Planes Estratégicos de los Incisos.</li> <li>• Simplificar el diseño organizativo, disminuyendo el nivel de apertura de las Unidades Ejecutoras y Organizativas.</li> <li>• Identificar y priorizar los cometidos sustantivos.</li> <li>• Jerarquizar las Direcciones Generales de Secretaría, pautando las acciones transversales a la organización.</li> <li>• Identificar y racionalizar los servicios y los procesos que se cumplen en cada Unidad Ejecutora.</li> <li>• Dividir el trabajo y las actividades propias de las Unidades Ejecutoras y Organizativas de modo de mantener un adecuado grado de especialización.</li> <li>• Determinar la línea jerárquica de la siguiente manera: el Área tiene jerarquía superior a la División y ésta sobre el Departamento. Manteniendo dicho principio, se puede dividir y subdividir sin completar los tres niveles de apertura, comenzando por el inferior (Departamento).</li> <li>• Respetar el principio de oposición de intereses.</li> <li>• Ajustar el ámbito de control de cada unidad a los requerimientos técnicos.</li> <li>• Determinar los puestos de trabajo (cargos y funciones de conducción) necesarios, en correspondencia con la</li> </ul> |

|  |  |
|--|--|
|  | <p><i>estructura organizativa y sus cometidos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Definir los niveles o grados de los cargos, contemplando entre otros los siguientes criterios: dificultad de la tarea, responsabilidad exigida, saberes medidos a través del conocimiento y la pericia requeridos.</i></li> <li>• <i>Definir las funciones de conducción contemplando la acción directriz, el tipo de dirección, la dimensión de la dirección, la responsabilidad por la administración y gestión de información y la capacidad de liderazgo.</i></li> <li>• <i>Determinar el costo asociado a la puesta en funcionamiento de la nueva estructura y su financiación.</i></li> </ul> |
|--|--|

### **Tipos de Organizaciones:**

Unidades Ejecutoras: En tal sentido, se considera Unidad Ejecutora a aquella que ejecuta programas para el cumplimiento de los cometidos del Inciso y el logro de objetivos concretos establecidos en el plan estratégico, ofreciendo bienes o servicios específicos destinados a terceros (ciudadanía, otras Unidades Ejecutoras u organismos). Las Direcciones Generales de Secretaría o sus equivalentes, agruparán bajo su órbita los servicios de apoyo del Inciso, sin perjuicio de la descentralización que por razones de funcionamiento deban realizar en las respectivas Unidades Ejecutoras sustantivas.

Unidades Organizativas: las partes de la misma caracterizadas por ser componentes estructurales definidos por la homogeneidad de cometidos y atribuciones, ya sean de línea jerárquica o de asesoramiento directo y por tener un volumen de trabajo que justifique una productividad y eficacia suficiente.

En cuanto a los niveles de apertura de las Unidades Organizativas, esta dependerá de la dimensión y complejidad de las tareas a realizar, y de la responsabilidad por la administración y gestión de información a su cargo. Serán determinados a través de la complejidad de las tareas que desarrollen la mayoría de los puestos, sus grados de estandarización y de rutina, la problemática y las dificultades de ejecución de las tareas claves, la profundidad y amplitud de la información, la trascendencia de los temas, la reserva que éstos requieren y la cantidad de puestos de trabajo que directa o indirectamente dependan de su gestión.

Aspectos a tener en cuenta para la apertura de Unidades Organizativas: **Consideraciones, niveles**

Funcional: funciones sustantivas: diseño de políticas, ejecución de la promoción, regulación, fiscalización, negociación, recaudación, prestación directa de servicios, evaluación de impactos, etc., o funciones de apoyo:

|  |
|--|
| finanzas, contabilidad, jurídica, gestión humana, informática, et  |
| Procesos: consiste en el agrupamiento de actividades según las etapas principales que deben cumplir los procesos estratégicos para obtener el producto final. haciendo énfasis en el concepto cliente/proveedor, y en la calidad exigida por el que sigue en la cadena, determinando, de lograr un funcionamiento ajustado, aseguramiento de calidad del resultado final,  |
| Colectivos ciudadanos: refiere al agrupamiento de actividades tomando como criterio el destinatario de la acción de la unidad ejecutora o de un conjunto de procesos internos a la misma. Asigna a cada unidad una tipología de receptores de las políticas, promociones, regulaciones, fiscalizaciones, recaudación, negociación, etc. o de los servicios directos (ejemplos: juventud, grandes contribuyentes). (SUCIVE).  |
| Geográfico: se utiliza cuando la dispersión geográfica de la acción del organismo hace necesario priorizar la diferenciación de las realidades locales y regionales, dándole prioridad a la cercanía con los receptores de las políticas o los servicios directos (ej. dependencias regionales, unidades departamentales, etc.). El grado de descentralización y la autonomía que se otorgue a las dependencias deberá juzgarse también en atención a las capacidades de la organización y las posibilidades de generar instrumentos de coordinación que eviten diversidad de criterios para la atención de realidades similares.  |
| Producto: se utiliza cuando es beneficioso agrupar las actividades atendiendo a la materia de las políticas o de la fiscalización o de la regulación, etc., o el tipo de servicio directo a la comunidad (ej. cuando en la salud las acciones relativas al diseño, ejecución, o evaluación de las políticas, regulaciones, fiscalizaciones, etc. se las separa por patologías que deben atender o prevenir los prestadores de salud, cuando en los servicios sociales directos a la comunidad las acciones se las separa en el caso de sectores vulnerables en refugios, policlínicas, asesoramiento familiar, etc., cuando en la cultura se las separa en orquesta, ballet, teatro) |

#### Observaciones o problemas:

El no cumplimiento de esta regla da lugar a las denominadas “organizaciones no equilibradas”, que presentan serios problemas de funcionamiento al generar:

- duplicación de funciones,
- controversia respecto a las áreas de competencia de cada unidad,
- dificultad de coordinación,
- Disparidad de criterios para el tratamiento de los mismos problemas, entre otros.

Esto afecta el funcionamiento interno así como la imagen externa de la organización.

**Fuente: ONSC Fortalecimiento Institucional 2012**

### 3.5. Mapa Conceptual de un Centro Cívico

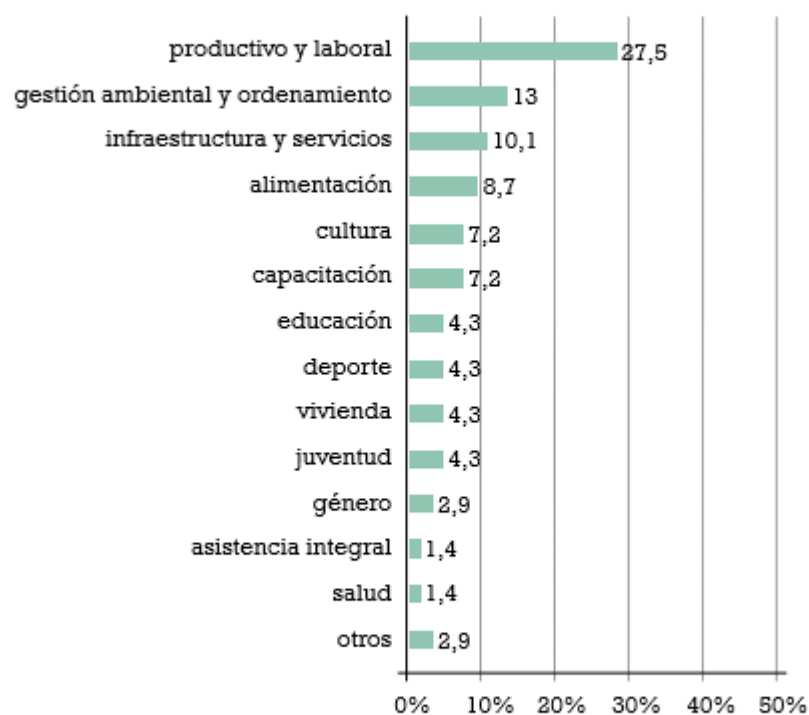
**Mapa Conceptual del Centro Cívico**



Fuente: Oroño, Innovaciones Institucionales en Canelones, Uruguay

### 3.6. Objetivos generales de las iniciativas descentralizadas y desconcentradas (en %)

**Gráfico 1**  
**Objetivos generales de las iniciativas descentralizadas y desconcentradas (en %)**



Fuente: Uruguay Integra OPP-UE / ICP - FCS, 2009

Midaglia, Castillo, & Freigedo, 2011

Fuente:

## Anexo 4: AGESIC

### 4.1. Expediente Electrónico y Gobiernos departamentales



República Oriental del Uruguay

PRESIDENCIA

PRESIDENTE | PRESIDENCIA | GOBIERNO NACIONAL | MARCO NOI

[Inicio](#) / [Comunicación](#) / [Noticias](#) / [Contenido actual](#)

---

Proceso de transformación del Estado

## AGESIC e Intendencia de San José firmaron convenio para implementar expediente electrónico

 Publicado: 02.07.2013

La Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) firmó dos acuerdos con la Intendencia de San José mediante los cuales se desplegarán las acciones para incluir a esa comuna en los procesos de transformación del Estado y, en particular, desarrollar el expediente electrónico. El objetivo es contar con esta herramienta el 1.º de enero de 2014.



La firma del convenio fue presenciada por el director general de Presidencia de la República, Diego Pastorín, quien reafirmó la voluntad del Gobierno nacional para trabajar junto con los gobiernos departamentales para mejorar la calidad de vida de la población.

"El gobierno electrónico no es un tema para entendidos, sino que su objetivo es acercar el Gobierno al ciudadano mediante la tecnología. El foco es el ciudadano, mejorar los trámites y servicios, para que cuando la gente se acerque a la Administración no sea una tortura", sintetizó.

Por su parte, el intendente de San José, José Luis Falero, subrayó que la firma de estos convenios representa un cambio de etapa en la Comuna departamental y señaló el compromiso de los funcionarios municipales para la mejora de la gestión.

El director ejecutivo de AGESIC, José Clastornik, recordó que el objetivo del proyecto del expediente electrónico es "que todo el Estado funcione como uno solo". Según manifestó, la herramienta del expediente electrónico brinda beneficios que se podrán observar al poco tiempo de implementado el sistema, pero también al mediano plazo, porque es una herramienta de estructuración de procesos, lo que permite la revisión y simplificación del trabajo.

 Categoría A

Fuente: <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/convenio-agesic-san-jose>



## 4.2. Plan Director de Informática

Unidad: MEF

Dirección de Catastro

Año: 2010



# Plan Director Informático

## Datos Generales

| Inciso/Organismo          |                                   |                     |                  |
|---------------------------|-----------------------------------|---------------------|------------------|
| Nombre                    | Ministerio de Economía y Finanzas |                     |                  |
| Unidad Ejecutora/División |                                   |                     |                  |
| Nombre                    | Dirección Nacional de Catastro    | Responsable         | Ec. Sylvia Amado |
| Área de TI                |                                   |                     |                  |
| Denominación              | Informática (Centro de Cómputos)  | Responsable         | Rodolfo Eiris    |
| Períodos                  |                                   |                     |                  |
| Del Plan                  | Gabriela Eiris                    | De próxima revisión | 01/07/2010       |

## Resumen Ejecutivo del Plan

Los objetivos para el año 2010 de la Dirección Nacional de Catastro, enmarcados en el Plan Director Informático impulsado por Agesic, apuntan hacia la renovación tecnológica de la unidad ejecutora, en línea con su propósito de contar con un catastro multifinanciado, eficiente, de la mayor utilidad posible para sus usuarios. Esta renovación

tecnológica corre por múltiples vías: coordinación entre las oficinas delegadas y la sede, capacitación de los funcionarios, instalación de nuevo software ArcGis Server para la actualización de la cartografía, revisión de la página web e incorporación de sistema de quejas, y la interconexión con la Dirección General de Registros.

- Es necesaria en primera instancia la coordinación entre todas las oficinas delegadas de catastro del interior con la oficina sede de Montevideo colocando una Red intranet, para luego coordinar la transferencia de los datos para los sistemas de otros organismos, de forma tal de tener una única base de datos en línea y a tiempo real.
- La forma de trabajo para el mantenimiento de la Cartografía implica que entre las oficinas delegadas y la oficina sede se realicen las mutaciones catastrales en el parcelario digital inmediatamente a que se produzcan. Se apunta a que por lo menos algunas oficinas estén en condiciones técnicas de llevar a cabo la tarea. Es importante definir las acciones a seguir, de tal forma que a mediano plazo tengamos algunos departamentos que realicen sus propias modificaciones y otros restantes en Montevideo. Para ello se hace necesario evaluar, capacitar y disponer del equipamiento informático en cada una de ellas. Todo esto servirá de base a un proyecto mayor de más largo plazo que refiere a un único Sistema Cartográfico Nacional a través de GTIDE de Agesic a ser utilizado por todo el Estado, implementando un sistema de información multipropósito integrado a bajo costo y de fácil manejo, reduciendo costos, eliminando duplicaciones, aumentando la eficacia en el manejo y control de las operaciones diarias y proveyendo información adecuada y oportuna para la formulación de las políticas y planes en las obras públicas y distintas actividades socioeconómicas que integran la vida diaria.
- Para llevar adelante lo anteriormente mencionado, esta Unidad Ejecutora requiere la capacitación de los funcionarios, considerando al personal como factor clave en el éxito o fracaso de cualquier proyecto de cambio. Logrando transmitirles la necesidad de cambiar que trae como consecuencia la motivación y el esfuerzo, por lo tanto se apuesta a la obtención de resultados que llevarían a una muy deseada satisfacción laboral.
- Se hace necesaria una revisión de nuestra página web e incorporar al mismo tiempo un sistema de quejas que esté alineado a los objetivos del Gobierno Electrónico, como indicador de la calidad del servicio que ofrece la Unidad Ejecutora. Entendemos que lo que no se puede medir, no se puede controlar y mucho menos, gestionar. Se apuesta entonces, a la opinión de los usuarios para llevar a valor cero la brecha que podría existir entre lo que el ciudadano quiere y lo que organización cree que el ciudadano quiere.
- En otro orden, siguiendo una tendencia mundial, es de interés brindar información catastral y registral en forma conjunta de modo que exista una única identificación del inmueble en cada traslación de dominio, brindando así, una mayor seguridad jurídica en el país.

#### Resumen ejecutivo del Plan

Los objetivos para el año 2010 de la Dirección Nacional de Catastro, enmarcados en el Plan Director Informático impulsado por Agesic, apuntan hacia la renovación tecnológica de la unidad ejecutora, en línea con su propósito de contar con un catastro multifinilar, eficiente, de la mayor utilidad posible para sus usuarios. Esta renovación tecnológica corre por múltiples vías: coordinación entre las oficinas delegadas y la sede, capacitación de los funcionarios, instalación de nuevo software ArcGis Server para la actualización de la cartografía, revisión de la página web e incorporación de sistema de quejas, y la interconexión con la Dirección General de Registros.

- Es necesaria en primera instancia la coordinación entre todas las oficinas delegadas de catastro del interior con la oficina sede de Montevideo colocando una Red intranet, para luego coordinar la transferencia de los datos para los sistemas de otros organismos, de forma tal de tener una única base de datos en línea y a tiempo real.
- La forma de trabajo para el mantenimiento de la Cartografía implica que entre las oficinas delegadas y la oficina sede se realicen las mutaciones catastrales en el parcelario digital inmediatamente a que se produzcan. Se apunta a que por lo menos algunas oficinas estén en condiciones técnicas de llevar a cabo la tarea. Es importante definir las acciones a seguir, de tal forma que a mediano plazo tengamos algunos departamentos que realicen sus propias modificaciones y otros restantes en Montevideo. Para ello se hace necesario evaluar, capacitar y disponer del equipamiento informático en cada una de ellas. Todo esto servirá de base a un proyecto mayor de más largo plazo que refiere a un único Sistema Cartográfico Nacional a través de GTIDE de Agesic a ser utilizado por todo el Estado, implementando un sistema de información multipropósito integrado a bajo costo y de fácil manejo,

reduciendo costos, eliminando duplicaciones, aumentando la eficacia en el manejo y control de las operaciones diarias y proveyendo información adecuada y oportuna para la formulación de las políticas y planes en las obras públicas y distintas actividades socioeconómicas que integran la vida diaria.

- Para llevar adelante lo anteriormente mencionado, esta Unidad Ejecutora requiere la capacitación de los funcionarios, considerando al personal como factor clave en el éxito o fracaso de cualquier proyecto de cambio. Logrando transmitirles la necesidad de cambiar que trae como consecuencia la motivación y el esfuerzo, por lo tanto se apuesta a la obtención de resultados que llevarían a una muy deseada satisfacción laboral.
- Se hace necesaria una revisión de nuestra página web e incorporar al mismo tiempo un sistema de quejas que esté alineado a los objetivos del Gobierno Electrónico, como indicador de la calidad del servicio que ofrece la Unidad Ejecutora. Entendemos que lo que no se puede medir, no se puede controlar y mucho menos, gestionar. Se apuesta entonces, a la opinión de los usuarios para llevar a valor cero la brecha que podría existir entre lo que el ciudadano quiere y lo que organización cree que el ciudadano quiere.
- En otro orden, siguiendo una tendencia mundial, es de interés brindar información catastral y registral en forma conjunta de modo que exista una única identificación del inmueble en cada traslación de dominio, brindando así, una mayor seguridad jurídica en el país.

#### 1.4 Misión y Cometidos de TI

El área de TI está desarrollada en forma tercerizada bajo la supervisión de la Dirección General brindando todos los servicios informáticos y está dirigida al mantenimiento del registro catastral en forma digital, así como a desarrollar la provisión de servicios a usuarios vía web, en ambos casos de la manera más y mejor tecnicada de acuerdo a las posibilidades del organismo.

#### 1.5 Organización

El área de TI está conformado por dos personas, analistas programadores según detalle: 1 funcionario 8 horas y 1 funcionario por 6. Estas personas son integrantes de una empresa tercerizada. Ninguno de los dos son funcionarios de la Unidad Ejecutora.

## 2 Situación Actual

### 2.1 Red

El tipo de conexión a Internet es una Internet Class de 1 Mb de ancho de banda al servidor central ubicado en la oficina sede.

Las siguientes oficinas delegadas integran la red del organismo. Hasta el momento dicha red se integra vía e-mail y servicio de ftp vía Internet.

Montevideo, Pando, Canelones, Artigas, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Piriapolis, Paysandu, Rio Negro, Rocha, Rivera, Salto, San Jose, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres.

### 2.2 Hardware

#### CENTRO DE COMPUTACION 5to Piso

Servidor de Base de Datos marca IBM SYSTEM X3650, instalado en el año 2009

Servidores Web, Pentium Dual Core uno para Pagina Web y otro para sistema GIS información Geográfica, instalado en el año 2005.

Servidor de Archivos HP Proliant ML350, instalado en el año 2004.

Servidor de Correo Electrónico Pentium Dual Core, instalado en el año 2005.

1 Firewall FortiGate 110c Control de Antivirus, Antispam, Filtrado de Páginas etc, instalado en el año 2009.

1 Servidor Pentium Dual Core como Distribuidor de las actualizaciones del antivirus Symantec y como servidor de RespalDOS de la información de los usuarios, instalado en el año 2005.

...

### 2.3.1 Aplicativos

Todos los aplicativos detallados son desarrollos propios realizados por la empresa Reyris S.R.L., además son de propiedad de la Dirección Nacional de Catastro en común acuerdo con la empresa que realizó el desarrollo.

Todos los aplicativos están diseñados con Genexus en Visual Fox C/S los sistemas de gestión interna los módulos Web todos fueron diseñados con Java.

Plataforma de todos los sistemas menos sueldos Linux Suse Enterprise 9 sobre Base de datos Oracle 10g.

El sistema de sueldos está escrito con rm-cobol sobre archivos planos y opera sobre un PC con Windows.

\* Sistema Integral de Catastro versión Montevideo y versión Interior

Este sistema proporciona el ingreso a la base de datos de la información catastral se ingresan los nuevos padrones y las mutaciones a la información existente por medio de transacciones.

Se proporciona a los ciudadanos servicios Web para la impresión del documento llamado cédula catastral y consultas vía Web de la información completa existente en la base de datos del organismo sin costo.

Esta base de datos es muy consultada por técnicos que deben realizar declaraciones juradas de caracterización urbana y necesitan de la información completa de cada predio para realizar las inspecciones.

Procesos generales para el tratamiento y procesamiento de las declaraciones juradas, proporcionando un alto grado de actualización catastral en forma automática sobre la base de datos de producción.

Este software además proporciona los cálculos de los valores de la tierra y de las mejoras existentes en cada predio, proporcionando validaciones de la información en el momento del proceso de cálculo y la generación de las actualizaciones correspondientes a la base de datos si la información que integra el padrón es consistente.

\* Módulo llamado autenticación de cédulas catastrales. que se brinda vía web para los organismo que desean realizar un contralor sobre los documentos emitidos por nuestro organismo, es muy utilizado por la DGI \*  
Módulo de Registro de Planos de Mensura.

Este módulo integra todo el mantenimiento de planos de mensura con la información de registro de plano, fecha de inscripción, datos de ubicación del padrón e información del Ingeniero Agrimensor que lo registra.

\* Módulo de información de solares.

Información completa de ubicación de un padrón datos del predio, como área del terreno, topología del predio, datos de carpeta, información de calles y nro de puerta para su ubicación.

\* Módulo de valores unitarios.

Se cuenta con valores unitarios en dólares por manzana y calle para el calculo de la tierra.

\* Módulos de revisión de información gráfica.

Se cuenta con rutinas de control de la información gráfica interactuando entre la información de la base de datos alfanumérica y los gráficos de AutoCad para su visualización desde el propio software de gestión.

Pudiendo consultar todos los padrones de una manzana determinada para la visualización de padrones linderos y cruce de calles.

\* Módulo de expropiación de padrones.

Este módulo es utilizado por los escribanos para certificar las expropiaciones de los padrones por obras que realizan en las Intendencias o el Ministerio de Transporte y Obras Públicas por rutas etc.

\* Sistema de procesamiento de Declaraciones Juradas de Caracterización Urbana

Fue proporcionado a todos los técnicos del país por medio de nuestra página Web este sistema le proporciona a las oficinas el poder contar con información ya cargada y revisada por los propios técnicos arquitectos y agrimensores, brindando una forma de actualización permanente sobre nuestra base de datos.

Existen varias versiones para el procesamiento de las DJCU para Montevideo, Interior y para los técnicos que proporcionan la documentación en medio magnético vía Internet o vía diskette.

\* Sistema de Liquidación de Sueldos

Se emiten planillas de haberes y descuentos por cada liquidación, trimestral, semestral y anual, emisión de recibos y se realizan los depósitos vía cajero automático en el BROU para Montevideo e Interior.

Se elaboran diferentes tipos de informes como son los mensuales de Historia Laboral, Caja Nacional, pedidos por expedientes etc.

\* Sistema de Seguimiento de Expedientes

Se cuenta con un sistema de ingreso por parte de reguladora de trámites de un expediente y el mismo se comienza a mover entre los distintos sectores por medio de un software similar que está instalado en cada área donde cada responsable tiene a cargo el movimiento de su expediente al próximo paso.

Existen listados y consultas sobre los cabezales de los expedientes e informes de atrasos en días por sector.

Tenemos un módulo programado en java donde brindamos servicios vía web al ciudadano para que consulte en que sector se encuentra su expediente y desde que fecha.

\* Sistema de inventario de mobiliario, artículos informática etc.

El sistema cuenta con el ingreso de cualquier tipo de artículo que se desee inventariar, existen atributos de modelo, descripción, N° de serie, color, materiales, jefe que es responsable por dicho artículo etc.

Reportes y consultas sobre artículos activos de un sector o de varios, por rango de artículos etc.

Transacciones de Altas y Bajas con impresión de formularios para la firma de los responsables que toman el bien o lo mueven algún otro sector.

### 2.3.2 De base

Sistemas operativos utilizados en servidores: Linux Suse Enterprise y Debian.

En clientes de Montevideo e Interior Sistema Operativo Windows XP SP3 y Windows 98

Lenguaje de programación Visual Fox, Java

Base de datos Oracle 10g r 2

Correo electrónico software open source de Web mail Squirrelmail

Software para el control de Spam y Antivirus de uso libre open source.

### 2.5 Seguridad de la Información

Las políticas de seguridad de la información son varias:

Backup de respaldo de la Base de Datos en forma diaria con herramientas open source.

Respaldo del servidor de archivos a discos de otro servidor de respaldo en forma diaria.

Programación de respaldos en forma automática con servicios programado cron en horarios y días indicados.

Generación de e-mail con las rutinas de respaldos para verificar que las copias de backup se han realizado en el día y hora indicada.

Los usuarios respaldan sus documentos importantes en un servidor de archivos donde se respalda a diario solo los archivos nuevos y las modificaciones hacia un servidor dedicado a respaldos.

Parte de la seguridad es además tener los PC con las listas actualizadas de virus en todos los PC para minimizar los riesgos de destrucción de información por ataques de virus.

Tenemos definidas algunas políticas de seguridad respecto a la navegación sobre sitios externos al organismo, existen listas y filtros programados para evitar que los usuarios internos realicen navegaciones no autorizadas.

Respecto al ingreso de paquetes externos a nuestra instalación los mismos son revisados por varios filtros, el primero es el firewall que verifica si es un correo spam, verifica la ip origen que no este en las listas negras de servidores de Spam y se verifica el contenido que este libre de virus, además pasa por otro filtro open source de Spam y por el antivirus Clamav antes de entrar a la instalación.

## 2.6 Gestión de la Calidad

Existen algunas políticas de gestión de calidad como respecto al nuevo software desarrollado o cuando se le aplican nuevas funcionalidades, el software es pasado a una etapa de testing donde se comprueba de que cumple con lo requerido y funciona en forma eficaz.

El procedimiento que utilizamos cuando generamos una nueva versión del software es que debe ser rigurosamente testado antes de ponerlo en producción por el centro de computación y por algún usuario que utilizara dicho software antes de ser distribuido en forma masiva.

No existen programas para la gestión de la calidad.

## 2.7 Resumen de la Situación Actual hacia los objetivos 2010

Actualmente nos encontramos por comenzar con la instalación de la nueva red de datos cuya interconexión será proporcionada por Anteldata integrando todas las oficinas delegadas a la casa central en Montevideo y así poder compartir la información en forma on-line y poder brindar un servicio al ciudadano más eficiente y seguro.

Actualización del software ArgGis de version 9.2 a versión 9.3 con nueva funcionalidad de replicación.

Adecuación del software de gestión (Sistema Integral) que actualmente funciona en las oficinas delegadas en forma descentralizada en visual Fox a centralizada sobre una plataforma cliente servidor sobre Oracle 10g.

Administración y configuración de la nueva red de datos, lo cual implicará viajar y realizar modificaciones en la configuración de las direcciones IP de cada puesto, integrando la oficina delegada a la red nacional de Catastro y modificando los procedimientos de seguridad de la información tales como:

- 1) bajada de listas de virus en forma centralizada a cada PC.
- 2) instalación del cliente de Oracle en cada puesto y test de funcionamiento.
- 3) configuración de las tarjetas de red del servidor para integrar la red local de la oficina delegada al servicio.
- 4) configurar los scripts necesarios para mapear los volúmenes de disco para hacer posible la ejecución del software de gestión que se encontrará en el servidor central en Montevideo.

Realización de test de comunicaciones y del correcto funcionamiento del software de gestión en todos los puestos de la red de cada oficina delegada.

Actualmente el área de TI está recibiendo capacitación sobre configuración y administración del producto recién

adquirido ArcGis Server 9.3.-

### 3 Plan 2010

#### 3.1 Objetivos

| Nº | Proyectos   | Objetivos a los que contribuye  |
|----|---|---|
| 1  | Colocación de una red intranet entre Oficina Sede y Oficinas Delegadas                          | Mantener una única base de datos en línea y en tiempo real y lograr mejora de gestión y atención al usuario   |
| 2  | Definición de Metodología de mantenimiento y control de la Cartografía usando ArcGis Server 9.3 | Cartografía Actualizada , segura y veraz y en tiempo real que forme parte en un futuro próximo de un único sistema cartográfico nacional a través de GTIDE de Agesic. |
| 3  | Capacitación a funcionarios para el manejo de ArcGis Editor                                     | Mejora del servicio con funcionarios capacitados, motivados y con satisfacción laboral.   |
| 4  | Revisión de la Página Web e incorporación de un sistema de quejas.                              | Oportunidad de mejora en la Atención al usuario, en línea con los objetivos del Gobierno Electrónico.   |
| 5  | Interconexión con la Dirección General de Registros   | Transparencia e intercambio de la Información con los distintos organismos.   |

#### 3.2 Portafolio de Proyectos

##### 3.2.1 Año 2010

##### \* Proyecto 1

Nombre: **Colocación de una Red Intranet entre Oficina Sede y Oficinas Delegadas de todo el país.**

Descripción: Se procura instalar la nueva red de datos a partir de la interconexión que será proporcionada por Anteldata y los desarrollos en los aplicativos correspondientes, de modo de integrar todas las oficinas delegadas a la casa central en Montevideo.

Prioridad: Alta

Objetivo: Poder compartir la información en forma on-line y a tiempo real y brindar así un servicio al ciudadano más eficiente y seguro.

Cometido al que contribuye: Mejora de Gestión y Atención al usuario

Alcance: Todas las oficinas delegadas de Catastro del Interior y la Oficina Sede de Montevideo.

Duración estimada: 6 meses

Requerimientos de TI: Administración y configuración de la nueva red de datos, lo cual implicará viajar y realizar modificaciones en la configuración de las direcciones IP de cada puesto, integrando la oficina delegada a la red nacional de Catastro y modificando los procedimientos de seguridad .

Recursos requeridos:

- 1) Recursos Humanos: Funcionarios de TI en coordinación con la Dirección General.-.
- 2) Equipamiento: Se procura la instalación de nuevo equipamiento en la oficina central y en las oficinas delegadas PC e impresoras recientemente adquiridas por licitación.

Estimación del Costo: El costo aproximado de la interconexión de Antedata es de \$ 195.000 (ciento noventa y cinco mil pesos uruguayos) mensuales, impuestos incluidos y el de los desarrollos en los aplicativos está incluido en el costo del servicio mensual informático que brinda la empresa tercerizada de \$ 173.000 (aproximadamente).

#### \* Proyecto 2

Nombre: Definición de la Metodología de mantenimiento y control de la Cartografía usando ArcGis Server 9.3

Descripción: Se busca la actualización y el mantenimiento del parcelario digital, evaluando las capacidades de cada oficina delegada para realizar las mutaciones catastrales inmediatamente que se produzcan.

Prioridad: Alta

Objetivo: Depuración de los parcelarios rurales digitales, resolución de inconsistencias, chequeo de la calidad del parcelario (topología y geometría).

...

#### \* Proyecto 5

Nombre: **Interconexión con la Dirección General de Registros.**

Descripción: Comunicación de información catastral y recepción de información registral a compartir entre ambos organismos  
Prioridad: Media.

Objetivo: Intercambio y consistencias de información conjunta

Cometido al que contribuye: Contribuir a la seguridad jurídica

Beneficios: Transparencia e intercambio de la Información con los distintos organismos.

Alcance: Oficinas sede de Catastro y Registros y sus respectivas delegadas de todo el país.

Duración estimada: 6 meses

Requerimientos de TI: Desarrollo a partir de los respectivos Webservices



Recursos requeridos: El equipo de Dirección General con el Area de TI

Estimación del Costo: Costo máximo aproximado 70.000 dólares.-

### 3.3Cronograma

#### 3.3.1 Cuadro Año 2010

|   | <b>Año 2010</b> |               |               |               |
|---|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Proyecto</b>                           | <b>Trim 1</b>   | <b>Trim 2</b> | <b>Trim 3</b> | <b>Trim 4</b> |
| <i>Colocación Red Intranet</i>            |                 |               |               |               |
| <i>Definición Metodología Cartografía</i> |                 |               |               |               |
| <i>Capacitación ArcGis Editor</i>         |                 |               |               |               |
| <i>Página Web y sistema de quejas</i>     |                 |               |               |               |
| <i>Interconexión con registros</i>        |                 |               |               |               |

#### 4 Procedimientos

El presente Plan fue confeccionado por: Asistente Técnico Gabriela Eiris, funcionaria de la Subdirección General Técnica, y el Analista Programador Rodolfo Eiris, integrante del Area de TI en base a los lineamientos generales y objetivos estratégicos de la Dirección General. El presente plan fue revisado y aprobado por la Sra. Directora Nacional de la Unidad Ejecutora, Ec. Sylvia Amado. El mismo va a estar sujeto a revisión en el primer semestre del año 2010.-

#### 5 Riesgos

##### 5.1 Riesgo 1

Un primer riesgo es un cambio en la Alta Dirección de la Organización, que traiga consigo nuevos lineamientos.

##### 5.2 Riesgo 2

Se debe redimensionar el área de TI, especialmente en lo que respecta a la designación de un responsable funcionario. Se debe tener en cuenta que son dos personas al día de hoy (empresa tercerizada) para llevar adelante todos los proyectos. Está previsto un llamado para contrataciones a término de 2 técnicos especializados con miras a ir conformando un equipo interno en el Area de TI. De no hacerse el mencionado llamado, puede peligrar el cumplimiento del conjunto de objetivos en tiempo y forma.

##### 5.3 Riesgo 3

Un tercer riesgo tiene que ver con la capacitación de los funcionarios en la medida que no se dispone de financiamiento específico para los cursos de capacitación planteados.

#### 8 Conclusiones

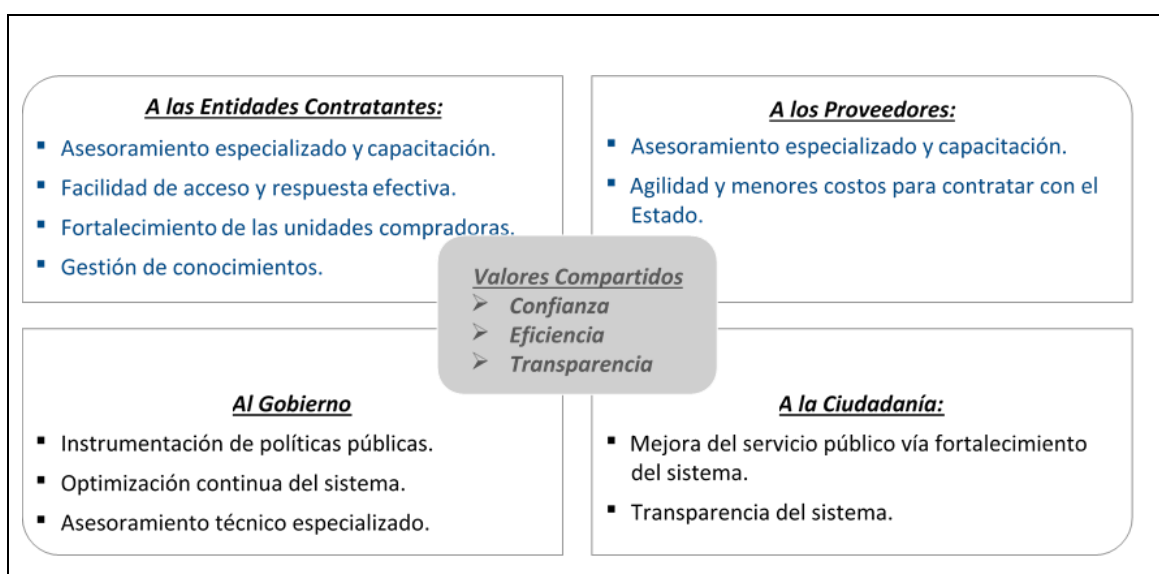
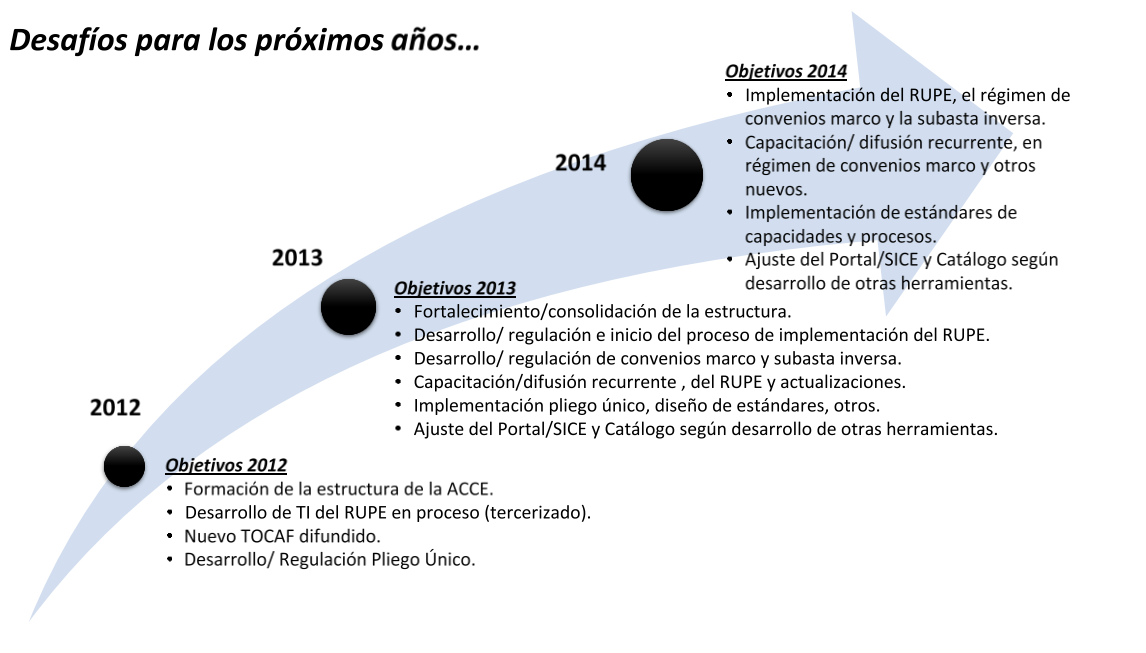
Es un logro para esta Unidad Ejecutora conseguir una mayor tecnificación informática en general, tendiente a un catastro moderno, tecnificado y con información veraz y accesible para toda la sociedad en su conjunto, en particular seguir desarrollando más y mejores servicios vía web y contar con información geográfica en base Gis. Por eso es fundamental y necesario tener el personal capacitado de la mejor manera. Y en otro orden, a los efectos de obtener el máximo de contribución del Area de TI a la Organización, es importante el factor humano. La incorporación de nuevos técnicos en esa área, funcionarios del organismo, se hace imprescindible para cumplir con los objetivos, ya que los recursos humanos disponibles en la actualidad son escasos.-

**Fuente: AGESIC**

#### 4.3. ACCE Agencia de Compras y Contrataciones del Estado

##### Plan estratégico 2012-2015

###### Desafíos para los próximos años...



## Plan Estratégico 2012-2014

### Objetivos Estratégicos de la ACCE

#### Desde la Perspectiva del Cliente



|  |  |  |                        |
|--|--|--|------------------------|
| Posicionar a la Agencia como el referente y gestor del conocimiento del sistema de compras estatales | Promover la adopción de nuevas técnicas y herramientas por parte de los contratantes | Cumplimiento de los planes de trabajo para la instrumentación de las nuevas herramientas         | Innovación y Proyectos |
|  |  | Brindar capacitación especializada y efectiva a compradores y proveedores                        | Operaciones            |
|  | Generar confianza de compradores, proveedores, gobierno y ciudadanía                 | Asegurar niveles de satisfacción adecuados con el uso de las nuevas herramientas                 | Operaciones            |
| Liderar la modernización del sistema de gestión de compras estatales                                 | Fomentar la transparencia  | Brindar información oportuna del mercado de compras  | Regulación             |
|  |  | Promover la disponibilidad de la información de compras estatales a nivel nacional               |                        |
|  | Mejorar la eficiencia  | Reducir costo contratar con el Estado  | Regulación             |
|  |  | Reducir costo de los procesos de compras   |                        |
|  | Brindar asesoramiento ágil y efectivo a compradores y proveedores                    | Asegurar la calidad y los tiempos de respuesta a los requerimientos de compradores y proveedores | Operaciones            |
|  |  | Brindar soluciones normativas efectivas al Gobierno para promover la modernización del sistema.  | Regulación             |

## Plan Estratégico 2012-2014

### Objetivos Estratégicos de la ACCE



#### Desde la Perspectiva de los Procesos Internos

|  |   |   |                        |
|--|---|---|------------------------|
| Alcanzar estándares de gestión internacionales       | Mantener actualizado el conocimiento de las mejores prácticas internacionales | Asegurar el análisis comparativo de otras realidades regionales en el desarrollo de los procesos de innovación              | Innovación y Proyectos |
|  | Generar información del sistema para la toma de decisiones                    | Desarrollar y mantener actualizado el CMI   | Servicios de Apoyo     |
| Promover la mejora continua de los procesos críticos | Promover la sistematización en la actualización de la normativa               | Asegurar efectividad y oportunidad en las respuestas a los requerimientos   | Regulación             |
|  |   | Asegurar la promoción de iniciativas oportunas para los requerimientos de ajustes normativos que identifica la ACCE         |                        |
|  | Gestionar efectivamente la comunicación externa e interna                     | Asegurar el desarrollo y cumplimiento del Plan de Comunicación Anual asociado al cumplimiento de los objetivos estratégicos | Comunicación           |
|  | Asegurar la calidad del catálogo como instrumento de gestión de compras       | Asegurar efectividad y oportunidad en las ABM solicitadas   | Operaciones            |
|  |   | Extender efectivamente el uso del catálogo  |                        |

## Plan Estratégico 2012-2014

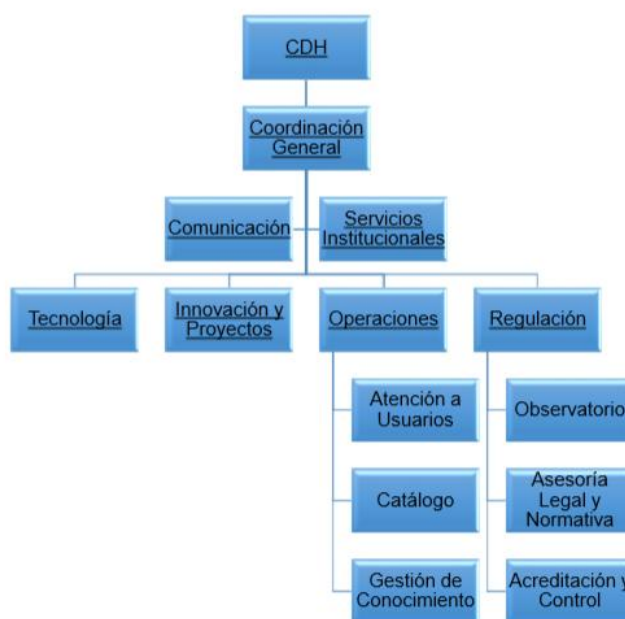
### Objetivos Estratégicos de la ACCE

#### Desde la Perspectiva de Aprendizaje y Desarrollo



|  |  |  |                    |
|--|--|--|--------------------|
| Consolidar un equipo profesional y técnico interdisciplinario        | Asegurar la integración de los perfiles definidos                      | Cubrir completamente el diseño organizacional definido   | Servicios de Apoyo |
|  | Promover la capacitación y motivación de los integrantes de la Agencia | Desarrollar y ejecutar el plan de capacitación anual alineado con los objetivos estratégicos           |                    |
|  | Fomentar el conocimiento y la adopción de las prácticas definidas      | Promover la efectividad de la capacitación   |                    |
| Promover la innovación tecnológica en el sistema de compras públicas | Incorporar soluciones tecnológicas de valor para el sistema            | Trabajar el sentido de pertenencia como un valor del equipo  | Tecnología         |
|  |  | Desarrollar y ejecutar el Plan de Sistemas   |                    |
|  |  | Incorporar los cambios tecnológicos que se identifiquen como necesarios para el desarrollo del sistema |                    |

## Organigrama



Fuente: ACCE

#### 4.4. Política de la Web del Estado Uruguayo

##### Calidad Web

Versión 1.0 – 2014

Este documento ha sido elaborado por AGESIC (Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento) Usted es libre de copiar, distribuir, comunicar y difundir públicamente este documento así como hacer obras derivadas, siempre y cuando tengan en cuenta citar la obra de forma específica y no utilizar esta obra para fines comerciales. Toda obra derivada de ésta deberá ser generada con estas mismas condiciones.

Política de la Web del Estado Uruguayo | 3

Política de la Web del Estado Uruguayo

El organismo reconoce la importancia de la utilización del portal institucional como canal de comunicación con la ciudadanía.

En el marco del Gobierno Abierto, el portal es la vía para que el organismo informe y capacite a la ciudadanía, habilite la participación ciudadana, promueva la colaboración y ofrezca servicios en línea.

La presente política explicita el compromiso del organismo con las buenas prácticas de desarrollo de Portales para que dicha comunicación se realice de forma eficiente y eficaz.

El portal del organismo está desarrollado de acuerdo a los siguientes lineamientos básicos:

1. Orientación al ciudadano. Diseñar con foco en la simplificación de la interacción y los procesos, priorizando el servicio al ciudadano frente a la mirada interna del organismo, lo cual implica el uso de lenguaje y términos ciudadanos, creando contenidos en torno a los usuarios y no a los organismos. Consolidar, en la medida de lo posible, la información y servicios de las distintas unidades ejecutoras en un único portal institucional, de forma que el ciudadano pueda ver al “Gobierno como un todo”. Los portales institucionales deben cumplir con los Contenidos Mínimos y seguir los lineamientos de Arquitectura de la Información y Wireframes genéricos.
2. Disponibilidad Multidispositivo: Potenciar el uso de herramientas, lenguajes y estándares que permitan crear contenidos y servicios procurando la independencia de dispositivos (computadora de escritorio, tableta, móvil, etc.) y mejorando la experiencia del usuario para cada uno de estos dispositivos.
3. Accesibilidad. Fomentar la igualdad de oportunidades generando sitios que puedan ser visitados y utilizados de forma satisfactoria por el mayor número posible de personas, independientemente de las limitaciones personales o de entorno que pudieran tener. Se toma como referencia técnica la Norma

ISO/IEC DIS 40500, basada en la última versión de las Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web WCAG 2.0 de W3C, nivel AA y buenas prácticas de nivel AAA (1.4.6, 1.4.8, 2.4.8, 2.4.10, 3.2.5)

Política de la Web del Estado Uruguayo | 4

4. Uso de Estándares Web. Asegurar la calidad final de los productos, así como la interoperabilidad presente y futura, haciendo posible la comunicación efectiva de todos los componentes de la Web. Mejorar el etiquetado de los contenidos agregando significado para buscar, compartir, procesar y transferir información de forma sencilla.

5. Cumplimiento con la Normativa vigente: Garantizar aspectos de reserva, privacidad y protección de los datos y de la propiedad intelectual de la información que produce o controla. (Ley N° 18.331 de Protección de Datos Personales de 11 de agosto de 2008, Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública de 07 de noviembre de 2008, Decreto 450/09, Principios y lineamientos estratégicos de Gobierno Electrónico, de 28 de septiembre de 2009).

6. Seguridad: Seguir las buenas prácticas y recomendaciones vigentes (Decreto N° 452/009 Política de Seguridad de la Información para Organismos de la Administración Pública) de manera de garantizar la disponibilidad, confidencialidad e integridad de la información y los servicios prestados a través del sitio, así como establecer los canales de comunicación necesarios, tanto internos como con el CERTuy, para la prevención y la rápida y efectiva gestión de incidentes de seguridad.

El ámbito de aplicación de la presente Política alcanza a portales de organismos, sean públicos o no. Asimismo se incluyen todas aquellas aplicaciones que estén disponibles vía web para los ciudadanos y/o funcionarios del organismo.

**Fuente: AGESIC 2014**

## 4.5. Decreto Presidencia – AGESIC 2015



E/ 117

*Presidencia de la República Oriental del Uruguay***MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

Montevideo, 14 JUL 2015

**VISTO:** La misión, objetivos y cometidos legalmente atribuidos a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

**RESULTANDO:** I) Que Uruguay, en materia informática y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el Estado, presenta un proceso de desarrollo, conocido en forma indistinta bajo las denominaciones de Administración Pública Electrónica, Gobierno Electrónico o Gobierno Digital, cuyo mecanismo de gobernanza se ha consolidado y fortalecido en las diferentes Administraciones.

II) Que en el referido contexto, previo a la creación de AGESIC, se crearon en el marco institucional de Presidencia de la Republica, la Comisión Nacional de Informática (CONADI), el Comité para la Reforma del Estado (CEPRE) y Uruguay en Red.

III) Que los fines y cometidos de las citadas Entidades han sido atribuidos a AGESIC desde su surgimiento, con el fin de consolidar las iniciativas y dotarlas de mayor fortaleza institucional.

IV) Que con posterioridad, se verifica la incorporación de nuevos fines y cometidos a la Agencia, tales como los referidos a simplificación de trámites, mejora de los servicios a las personas, gobierno abierto, interoperabilidad, seguridad de la información, generación de capacidades para la ejecución de proyectos, entre otros.

**CONSIDERANDO:** I) Que sucesivas disposiciones normativas han estatuido a AGESIC diferentes fines y cometidos - Leyes Nos. 17.930, de 19 de diciembre de 2005, art. 72, 18.046, de 24 de octubre de 2006, art. 55, 18.172, de 31 de agosto de 2007, art. 118, 18.362, de 6 de octubre de 2010, arts. 73 y 74, 18.719, de 27 de diciembre de 2010, arts. 160 y 276 en la redacción dada por Ley Nº 18.834, de 17 de noviembre de 2011, arts. 81 y 82 respectivamente, 18.996, de 7 de noviembre de 2012, art. 31, 19.149, de 24 de octubre de 2013,

7.15.10.2011/02.812

art. 74, 19.179, de 27 de diciembre de 2013 y Decretos Nos. 271/994, de 9 de junio de 1994, 205/006, de 26 de junio de 2006, 44/015 de 30 de enero de 2015 – que deben ser impulsados y fortalecidos.

II) Que conforme surge del Considerando I) se han dictado múltiples disposiciones normativas que se encuentran dispersas.

III) Que a lo señalado se adiciona la derivación de competencias para AGESIC que originalmente fueron atribuidas a otras Entidades.

**ATENCIÓN:** a lo precedentemente expuesto,

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.-** A la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, compete:

- a) Formular las políticas, los planes y la estrategia nacional de desarrollo de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto.
- b) Colaborar en la formulación de políticas, planes y programas de desarrollo en materia de Sociedad de la Información y el Conocimiento.
- c) Asistir y asesorar a las Entidades Públicas, estatales y no estatales, en la formulación de planes y políticas de Gobierno Electrónico, así como en su ejecución, dictando las normas y regulaciones jurídicas necesarias para su cumplimiento.
- d) Regir la ejecución de todo lo vinculado con la implementación de planes y proyectos específicos en materia de Gobierno Electrónico, mediante la articulación de mecanismos tales como fondos concursables de gobierno electrónico, fortalecimiento de capacidades en las diferentes Entidades, planes directores de gobierno electrónico, entre otros.
- e) Elaborar las políticas, los planes y la estrategia nacional en materia de Gobernanza, integración, interoperabilidad, Arquitectura Empresarial de Gobierno, capital humano y adquisiciones vinculadas con las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Entidades Públicas.





*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

- f) Dictar normas técnicas relativas a productos y servicios vinculados con Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las Entidades Públicas, así como a la realización de auditorías, su seguimiento y evaluación.
- g) Recomendar normas y procedimientos relativos a la contratación administrativa de bienes y servicios informáticos o a su desarrollo.
- h) Desarrollar planes y programas específicos vinculados con el desenvolvimiento de trámites y servicios en línea e interoperabilidad, para una gestión pública moderna, eficaz y eficiente.
- i) Analizar tendencias vinculadas con el avance de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y su relación con aspectos jurídicos, de innovación tecnológica en productos y procesos y su impacto en las políticas, normas, estándares y procedimientos existentes o a proponer.
- j) Promover y desarrollar planes y proyectos vinculados con el fortalecimiento del relacionamiento de la ciudadanía con el Estado, acceso a la tecnología, inclusión digital, acercamiento a la ciudadanía y participación ciudadana electrónica.
- k) Definir las políticas, metodologías y buenas prácticas en Seguridad de la Información, coadyuvando en su implementación.
- l) Establecer relaciones con sus similares de otros países y con entidades nacionales e internacionales, públicas y privadas, afines a la materia de su competencia.
- m) Opinar fundadamente en todos los casos en que le sea requerido.
- n) Fiscalizar y auditar el cumplimiento de la normativa vigente en su área de competencia.
- o) Todo lo asignado específicamente por otras leyes y decretos.

**Art. 2º.-** En función de lo establecido en el literal g) del artículo 1º, créase la iniciativa "Trámites 100% en línea", cuyo objetivo es impulsar la disponibilidad de los Trámites y Servicios de la Administración Central y otras Entidades Públicas, por vía electrónica.

**Art. 3°.-** Encomiéndose a la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, el cometido de dirigir, organizar, estructurar, ejecutar y dar seguimiento a la iniciativa "Trámites 100% en línea".

En función de lo establecido en el inciso anterior, AGESIC, podrá dictar las normas técnicas y regulaciones pertinentes, las que serán de observancia obligatoria para toda la Administración Central.

**Art. 4°.-** A los efectos del cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 74 de la Ley N° 19.179, de 24 de octubre de 2013, AGESIC contará con los siguientes poderes jurídicos:

- a) Intervenir en forma preceptiva en la elaboración de los planes directores anuales de informática que deben confeccionar las Entidades integrantes de la Administración Central.
- b) Intervenir preceptivamente en forma previa a la publicación del pliego de condiciones, en los referidos procedimientos de contratación, cuando el monto estimado supere el triple del límite máximo de la contratación directa, así como en aquellas adquisiciones no incluidas en el plan director respectivo.

**Art. 5°.-** Comuníquese, publíquese.-



**Dr. TABARÉ VÁZQUEZ**  
Presidente de la República  
Período 2015 - 2020

Fuente: AGESIC 2015

## 4.6. Arquitectura de Gobierno Electrónico AGESIC

## Arquitectura de Gobierno Electrónico

**Aplicaciones y Servicios**

e-Factura, principales trámites 100% en línea, e-Ventanillas únicas, e-Comercio, e-Salud, e-Participación

**Herramientas**

e-Firma, e-Identificación, e-Notificación, e-Constancias, e-Pago, e-Factura, e-Expediente, Datos abiertos, GRP

**Infraestructura Tecnológica**

PKI Estampado de tiempo, Redes de comunicación (administrativa, educativa, en seguridad y en salud), Infraestructura de Datos Espaciales, Infraestructura ,. como servicio.

**Marco Regulatorio**

Protección de datos personales, acceso a la información pública, documento y firma electrónica, seguridad, intercambio de información



Fuente: Clastornik, 2011

#### 4.7. Metas de la ADU Inclusión Financiera

##### 4. Objetivos y Metas Planteadas

### Objetivo 11: Desarrollo del Comercio Electrónico y de iniciativas que promuevan la inclusión financiera

El comercio electrónico permite reducir costos y tiempos en cada transacción, que redundan en beneficio para consumidores y empresas. Asimismo, al favorecer la apertura y diversificación de mercados, potencia la inserción de las empresas nacionales en la economía global (en especial de las MIPYMES). La inclusión financiera de toda la población permite el acceso a los servicios financieros a los sectores de menores ingresos, facilita el desarrollo del comercio electrónico y dinamiza la economía en su conjunto.

#### ✓ METAS

- a) Contar para 2014 con facturas y tickets electrónicos disponibles para todas las empresas nacionales.
- b) Contar con la Ventanilla Única de Comercio Exterior en funcionamiento.
- c) Promover en 2012 el desarrollo del marco legal que promueva y regule el comercio electrónico nacional.
- d) Promover, en el transcurso del 2012, el desarrollo del marco normativo y de la plataforma tecnológica que facilite la inclusión financiera de toda la población.

Fuente: Clastornik, 2011

## 4.8. Proyecto Centros de Atención Ciudadana

### Uruguay

|   |  |
|---|--|
| <b>Efecto esperado del UNDAF<sup>1</sup>:</b> | Para el 2010 el país habrá avanzado en la adecuación efectiva de la legislación y las prácticas nacionales a los compromisos internacionales, y en el fortalecimiento de las instituciones públicas y de la sociedad civil para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.                              |
| <b>Efecto esperado del Programa de País:</b>  | El país habrá mejorado los mecanismos legales e institucionales de protección de los derechos humanos; las instituciones públicas y la sociedad civil habrán fortalecido su capacidad de planificación, gestión y coordinación de iniciativas, en consonancia con los compromisos nacionales e internacionales asumidos por el país. |
| <b>Producto del Programa de País:</b>         | Insumos técnicos elaborados y capacidades institucionales desarrolladas para la formulación y la aplicación de políticas en esferas estratégicas de la acción del gobierno nacional.   |
| <b>Asociado en la implementación:</b>         | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  |

Breve descripción: El presente Proyecto se propone generar conocimientos sobre modelos de gestión pública y relacionamiento del Estado con la ciudadanía que sirvan de insumo para la toma de decisiones en el diseño e implementación de políticas públicas de profundización democrática del Estado. Para ello desarrollará las siguientes líneas de intervención: i) diagnóstico de situación y establecimiento línea de base en las localidades "modelo" y "testigo"; ii) desarrollo y puesta en marcha del Centro modelo de atención; iii) promoción de la participación ciudadana a través de acciones de sensibilización con la población residente en la localidad; iv) diseño de una estrategia de comunicación. El proyecto es un componente central de la propuesta de desarrollo de un nuevo modelo de gestión pública que se está procesando en el marco de la transformación democrática del Estado uruguayo. Asimismo, complementa los esfuerzos del Programa Conjunto del Sistema de Naciones Unidas en cuanto promueve la participación e involucramiento pleno de las ciudadanas y ciudadanos de la zona de intervención. Esta experiencia piloto serán la base para al ampliación de la red de centros, en una primera fase, a 20 centros en diez departamentos del Uruguay.

<sup>1</sup> Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en su sigla en inglés, UNDAF)

|   |  |
|---|--|
| <p>Periodo del Programa de País: 2008-2010</p> <p>Componente del Programa: Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática nacional y local.</p> <p>Nombre del Proyecto: URU/08/001, "Centros de Atención Ciudadana: un modelo participativo de acercamiento del Ciudadano al Estado".</p> <p>Identificación del Proyecto: Award: 00050305<br/>Project: 00062089</p> <p>Fecha de inicio: Julio 2008</p> <p>Fecha de término: Mayo 2010</p> <p>Acuerdos de Gestión: DEX</p> | <p>Presupuesto : U\$S 428.880</p> <p>Honorarios por servicios generales de gestión: Por fuera del presupuesto</p> <p>Presupuesto total: U\$S 428.880</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gobierno : -</li> <li>▪ Recursos regulares: -</li> <li>▪ Otros : U\$S 428.880<br/>Fondo Fiduciario AECID – PNUD</li> <li>▪ Aportes en especie: OPP aportará los recursos humanos para atención del CAC, locales e infraestructura y conectividad.</li> </ul> |
|---|--|

Aprobado por:

  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Fecha

  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**17 JUL. 2008**  
Fecha

**Pablo Mandeville**  
Coordinador Residente de las Naciones Unidas  
y Representante Residente del PNUD  
en el Uruguay

## I. CONTEXTO

### *Resumen*

La modernización del Estado uruguayo es necesaria para mejorar instituciones clave que permitan el despegue y sostenimiento del crecimiento del ingreso per cápita, en equilibrio con el avance de los logros ya alcanzados en las otras dimensiones del desarrollo humano, como son la educación y la salud.

El gobierno uruguayo está llevando adelante una reforma del Estado para mejorar la provisión de sus servicios y también para superar algunos déficits del desarrollo de la ciudadanía. Uno de los pilares de esta estrategia de desconcentración y descentralización del Estado es la creación y puesta en marcha de Centros de Atención Ciudadana en pequeñas localidades del territorio nacional, actualmente en su primera fase de implementación. A partir del 2009, se tiene previsto una segunda fase para extender la cantidad de centros y profundizar en los logros de participación ciudadana en los ya instalados. Este nuevo modelo para Uruguay de gestión pública y de relacionamiento de la sociedad y el Estado requiere de un aprendizaje de ambas partes, el que se irá construyendo a medida de la puesta en práctica.

El objetivo del presente proyecto es capturar, sistematizar y analizar los conocimientos que se vayan generando del aprendizaje por la práctica del funcionamiento de un Centro de Atención Ciudadana “modelo” en comparación con otro “testigo”, apuntando a crear insumos para la segunda fase de expansión y profundización de esta política de acercamiento del ciudadano al Estado. La creación de los Centros de Atención Ciudadana forma parte del Programa Conjunto de las Naciones Unidas en Uruguay “Construyendo capacidades para el desarrollo” y del UNDAF 2007-2010.

### **1. Análisis de situación y justificación**

Uruguay es clasificado a nivel internacional como un país de renta media y de desarrollo humano alto. La última medición internacional del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para 2005 (Informe Mundial de Desarrollo Humano, 2007/2008) ubica a Uruguay en el lugar 46, por detrás de Argentina (lugar 38) y Chile (lugar 40). Sin embargo, mientras los países de la OCDE de desarrollo humano alto presentan equilibrio entre los logros de las distintas dimensiones del IDH (salud, educación e ingresos), en América Latina y en Uruguay en particular ese equilibrio no se ha logrado. Se constata así que los logros más destacados son en educación y luego en salud, mientras que las mayores dificultades se concentran en el acceso a los recursos medido a través del ingreso per cápita.

Son conocidos los problemas que enfrenta Uruguay para alcanzar una senda de crecimiento sostenido. Una explicación de ese infructuoso despegue, pese a disponer de un alto nivel de capital humano, es que no se consiguen transformar los logros educativos en un mayor crecimiento económico. La mejora de las instituciones, como la modernización del Estado, puede constituirse en un puente eficaz para revertir dicha desconexión.

En la mayoría de los organismos de la Administración Pública, nos encontramos con pesados aparatos burocráticos que resultan ineficaces e ineficientes para brindar los servicios requeridos por los ciudadanos. Esto se traduce en largos períodos de espera para realizar un trámite o solicitar un servicio, a lo cual se agregan además largos plazos para la finalización del trámite y/o la obtención del servicio.

Asimismo, la dificultad en el acceso a la información relacionada con los trámites y servicios, produce un desconocimiento por parte del usuario, que se “ve obligado a peregrinar por distintas oficinas” y, en algunos casos, incluso, debe concurrir más de una vez para completar el trámite o servicio lo que lleva a un uso irracional del tiempo para la obtención del servicio y distancia a la ciudadanía del Estado. Esta situación se

agrava cuando nos referimos a la población alejada de la capital del país y mas aún si está distante de las capitales departamentales.

En el contexto de la reforma del Estado, Internet es visto como una herramienta útil para aumentar la eficiencia y transparencia del Estado como proveedor de servicios y también para superar algunos déficits del desarrollo de la ciudadanía, posibilitando distintas e innovadoras estrategias de acción para diversos actores sociales. En efecto, la red puede llegar a convertirse en un mecanismo revolucionario para el acercamiento del Estado al ciudadano.

En Uruguay la reforma del Estado tiene un gran potencial para vehicularse eficaz y eficientemente a través de Internet pues es uno de los países de la región que más ha avanzado en la universalización del acceso y uso de las computadoras e Internet (en adelante TIC). El Índice de Oportunidad Digital ubica a Uruguay entre los diez países con mejor ranking de América (URSEC, 2005), por otra parte, según un estudio de CEPAL (2006) es el país de América Latina y el Caribe que posee la mayor proporción de hogares con hijos en edad escolar que accede a Internet.

No obstante, el acceso y uso de las TIC siguen reproduciendo en el país desigualdades estructurales ligadas básicamente a la distribución del ingreso entre los hogares, al género y al tamaño de la localidad de residencia. En un estudio reciente (PNUD-UNFPA-INE, 2007) se observa que existen tres brechas digitales en Uruguay: la generacional, la de género y la territorial. En la primera, se constata que los jóvenes de distintos quintiles de ingresos usan las TIC en similar proporción, pero los que asisten a instituciones privadas (que en términos generales son los más ricos) acceden a ellas en sus hogares y/o en los locales escolares, mientras que los estudiantes de instituciones públicas lo hacen en el *cyber* café. Esto último genera una primera inequidad digital, al desarrollarse la alfabetización telemática de los jóvenes más pobres sin un apoyo pedagógico para descubrir las potencialidades del uso de las TIC, más allá de los usos habituales (como videos juegos, chat, correo, música, etc.). En el caso de las personas de más de 50 años, el nivel de ingreso del hogar pasa a ser central para explicar el uso de las TIC: las personas de los hogares más ricos usan veinte veces más la computadora e Internet que las personas de hogares más pobres.

En cuanto a la segunda brecha, se observa que las mujeres de 50 años o más tienen menos propensión a usar las TIC que los hombres, lo que no se constata cuando éstas son más jóvenes. Finalmente, la brecha territorial señala claramente las desventajas para usar las TIC que tienen los individuos residentes en localidades menores a los 5000 habitantes y en zonas rurales. Por ejemplo, los individuos de 50 años o más montevideanos usan las TIC casi 5 veces más que los que viven en esas localidades más pequeñas o en el medio rural.

En la actualidad el Gobierno se ha embarcado en lo que el señor Presidente de la República llamó “la madre de todas las reformas”, la transformación democrática del Estado. Este proceso, que actualmente está ejecutando el Gobierno Central, con el señor Presidente como rector del mismo se encamina a la descentralización política, la desconcentración de servicios públicos y la participación ciudadana en la toma de decisiones. En el marco de esta estrategia en el año 2007 se creó la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC), que tiene entre sus cometidos desarrollar la plataforma de gobierno electrónico que, entre otros, sostiene el sistema *Business Process Management System* (BPMS) lo que habilitará la realización de trámites digitales desde los Centros de Atención Ciudadana. A la fecha el Portal del Estado cuenta sólo con 24 trámites *on line*, de los 363 trámites relevados, alcanzando los mismos a 60 trámites en julio de 2008; y más de cien trámites *on line* en diciembre del mismo año.

La ampliación del número de trámites *on line* permitirá reducir las inequidades de acceso a los servicios y trámites que brinda la administración pública a los ciudadanos, facilitando el acceso y ampliando la conectividad de la población a residente en pequeñas localidades del interior del país a través del uso de las TIC.



Uno de los principales pilares de esta estrategia es la creación y puesta en marcha de Centros de Atención Ciudadana, como un nuevo modelo de gestión pública y de relacionamiento del Estado con la sociedad. Los Centros están concebidos como espacios físicos únicos, que contarán con oficinas de información y atención de trámites: puestos de autoconsulta y autogestión, y servicio de atención telefónica o *call center* para satisfacer consultas y realizar determinados trámites en forma telefónica.

Otro pilar de la estrategia de gobierno consiste en lo que se llama el “Plan Ceibal”, que permitirá a fines de 2009 que todos los niños y docentes de las escuelas públicas tengan una computadora portátil, facilitando la igualdad de oportunidades y acceso a las TIC.

En este momento el gobierno se encuentra abocado a una primera fase de implementación de los primeros Centros de Atención Ciudadana, contando con un modelo teórico y experiencias comparadas de otros países de la región, en particular las de Brasil, Chile y Colombia. Se prevé instalar en el 2008 unos veinte Centros<sup>2</sup>. En una segunda fase, a partir del 2009, la estrategia de gobierno apuntará no sólo al aumento del número de Centros a sesenta y cinco, sino también a la profundización de la participación ciudadana en las localidades donde los mismos se asienten.

Dado que se trata de los primeros Centros de Atención al Ciudadano a implementarse, el proyecto propone una metodología de trabajo cuasi experimental, a partir de la creación de un Centro de Atención Ciudadana “modelo”, y su comparación respecto a un Centro de Atención “testigo”<sup>3</sup>. La metodología propuesta generará aprendizajes valiosos para los organismos del Estado y los actores sociales y políticos involucrados, y las lecciones aprendidas servirán de insumo para la estrategia de expansión de la experiencia al resto de las localidades del interior del país.

### Metas y objetivos

El objetivo del proyecto es generar conocimientos sobre modelos de gestión pública y relacionamiento del Estado con la ciudadanía que sirvan de insumo para la toma de decisiones en el diseño e implementación de políticas públicas de profundización democrática del Estado. Para ello desarrollará las siguientes líneas de intervención: i) diagnóstico de situación y establecimiento línea de base en las localidades “modelo” y “testigo”; ii) desarrollo y puesta en marcha del Centro modelo de atención; iii) promoción de la participación ciudadana a través de acciones de sensibilización con la población residente en la localidad; iv) diseño de una estrategia de comunicación.

El proyecto es un componente central de la propuesta de desarrollo de un nuevo modelo de gestión pública que se está procesando en el marco de la transformación democrática del Estado uruguayo. Asimismo, complementa los esfuerzos del Programa Conjunto del Sistema de Naciones Unidas en cuanto promueve la

<sup>2</sup> Dos de los mismos serán co-financiados con fondos del gobierno y de AECID – PNUD. Asimismo, en el marco del Programa Conjunto de las Naciones Unidas en el Uruguay se prevé financiar la instalación de dos centros más en el año 2009, uno de ellos ubicado en el norte del país (Rivera o Artigas). Paralelamente el gobierno está negociando con el BID un contrato de préstamo para la expansión de la estrategia a las restantes localidades identificadas.

<sup>3</sup> Tanto el Centro de Atención Ciudadana “modelo” como el “testigo” contarán con los mismos servicios arriba descritos. Adicionalmente, en el Centro “modelo” se propiciará i) la inclusión de la población local en una serie de actividades específicas vinculadas a diferentes grupos sociales (pobres, mujeres, jóvenes, tercera edad) y temáticas que surjan del relevamiento de necesidades de la población; ii) la articulación de las organizaciones sociales presentes en la zona con los diversos organismos del Estado, a través de la construcción y consolidación de redes públicas y privadas, y iii) generación de capacidades tanto a nivel de las personas como de colectivos (unidos por un propósito o actividad común). El efecto combinado de estas tres líneas favorecerá la apropiación por parte de los ciudadanos del espacio generado en el Centro “modelo” y una mayor incidencia en el diseño de las políticas públicas a nivel local.

participación e involucramiento pleno de las ciudadanas y ciudadanos de la zona de intervención. Esta experiencia piloto serán la base para la ampliación de la red de centros, en una primera fase, a 20 centros en diez departamentos del Uruguay.

El enfoque propuesto otorga un carácter innovador a la propuesta, por las siguientes razones: i) coloca el foco de la intervención en la participación ciudadana y la construcción de redes sociales; ii) promueve el acceso de los grupos menos favorecidos, especialmente de las mujeres y los jóvenes, a bienes y servicios públicos clave, reduciendo las altas barreras existentes; iii) conjuga demandas y esfuerzos de los actores políticos y sociales, asociando la ciudadanía con el Estado; iv) promueve la apropiación por parte de la ciudadanía del Centro de Atención Ciudadana, transformándolo en un espacio confiable más allá de las lógicas burocráticas y paliativas.

Los objetivos del proyecto se enmarcan dentro de una de las dos áreas estratégicas definidas por el Fondo Fiduciario España – PNUD, más específicamente, de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, y está alineado con las metas nacionales definidas para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La creación de los Centros de atención ciudadana forma parte del Programa Conjunto de las Naciones Unidas en Uruguay “Construyendo capacidades para el desarrollo” y del UNDAF 2007-2010, siendo Uruguay país piloto “Unidos en la Acción” para la Reforma del Sistema de las Naciones Unidas.

### Descripción del Proyecto

El proyecto se desarrollará a través de tres líneas de intervención que se complementan a lo largo de la ejecución:

- Diagnóstico de situación, y establecimiento de una línea de base en las localidades “modelo” y “testigo”. Las principales actividades a realizarse dentro de esta línea de intervención son: a) caracterización sociodemográfica de la población residente, acceso y uso de las TIC; b) relevamiento de la demanda de servicios públicos, trámites e información; c) relevamiento de la oferta de servicios existentes en la capital departamental, y en las localidades seleccionadas; d) estudio de imagen de la administración y calidad de servicios, y e) presencia de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil. Dentro de esta línea de intervención se construirá un conjunto de indicadores para la realización de una evaluación del proyecto, su impacto en la población beneficiaria y las sinergias generadas con el Plan Ceibal.
- Desarrollo y puesta en marcha del Centro de Atención “modelo”. Se realizarán entre otras las siguientes actividades: a) identificación de necesidades locativas, tecnológicas y de recursos humanos para la puesta en marcha del salón multifunción del Centro de Atención “modelo”; b) identificación de trámites y servicios a ser brindados en la localidad del Centro de Atención “modelo”, en coordinación con la OPP y los organismos públicos involucrados; c) apoyo en la adecuación de los procesos y procedimientos a las necesidades de la localidad del Centro de Atención “modelo” y desarrollo de aplicaciones para la carga de información de trámites; y d) instancias de capacitación de los recursos humanos seleccionados para la atención del Centro “modelo”.
- Promoción de la participación ciudadana a través de acciones de sensibilización con la población residente en la localidad. Dentro de esta línea de acción, y en coordinación con las organizaciones tanto del ámbito público, como privado y de la sociedad civil presentes en la zona, se prevé la realización de las siguientes actividades: a) talleres de orientación en el uso y potencialidad de las tecnologías de información dirigido a la población residente en la localidad “modelo”, con especial atención en los jóvenes y mujeres de sectores carenciados; b) talleres de capacitación y reflexión desde una perspectiva de derechos e inclusión social de los grupos más vulnerables; c) apoyo a instancias de trabajo colectivo de distintos grupos unidos por una temática común (madres de escolares; adolescentes embarazadas; emprendedores; grupos culturales u

otros) y; d) instancias de diálogo entre organizaciones sociales de la localidad, autoridades nacionales y departamentales sobre las distintas temáticas de preocupación local.

Para la ejecución del proyecto se diseñará una estrategia de comunicación, orientada a: i) difundir la puesta en marcha del Centro de Atención “modelo”; ii) ampliar el conocimiento sobre los servicios que brinda la administración, y la difusión del uso de las TIC; y iii) incentivar la potencialidad del centro como espacio de participación de la comunidad local y diálogo con la administración.

Los productos que se esperan obtener en el marco del proyecto son:

- Centro de Atención Ciudadana “modelo” puesto en marcha en una pequeña localidad.
- Diseño metodológico para evaluar la intervención formulado e implementado. El diseño cuasi-experimental propuesto incluye la selección de dos localidades, una para la instalación del Centro “modelo” y otra “testigo”, con las siguientes características: a) localidades del interior del país; b) con una población menor a 10.000 habitantes; c) con dificultades de comunicación con la capital departamental; y d) con escasa presencia de organismos de la administración pública.
- Actores sociales sensibilizados e involucrados en el funcionamiento del Centro de Atención Ciudadana “modelo” y en el uso de las TIC brindadas dentro del mismo.
- Estrategia de comunicación del Centro de Atención Ciudadana “modelo” desarrollada.

## 2. Estrategia del proyecto y arreglos de implementación

El Proyecto será ejecutado por el PNUD bajo la modalidad de ejecución/implementación directa. Se debe asegurar la necesaria coordinación con la experiencia de Centros de Atención al Ciudadano que se desarrollarán en el marco del Programa Conjunto de las Naciones Unidas en el Uruguay.

Las actividades de este proyecto serán financiadas con recursos del Fondo Fiduciario AECID - PNUD. Los gastos correspondientes a los servicios de apoyo a la implementación (ISS) serán cubiertos en el marco del Proyecto.

El Proyecto será implementado directamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en consulta con un *Comité Directivo ad hoc*, conformado por representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, AECID y PNUD, durante el período 2008-2010. El Comité contará con el apoyo permanente de un equipo de expertos, liderado por un coordinador del proyecto, encargado de los contenidos de las líneas de intervención del proyecto.

La ejecución del Proyecto involucra la intervención conjunta y coordinada con diversas instituciones públicas (gobierno departamental, Ministerios y dependencias ministeriales, Entes y servicios descentralizados con presencia en la localidad; Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y Tecnología de la Información y las Comunicaciones e Instituto Nacional de Estadística) la que será realizada a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Adicionalmente se prevé la realización de reuniones de intercambio de experiencias con los coordinadores de todos los Centros de Atención Ciudadana a instalarse en la primera fase.

El Comité contará también con el apoyo de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas residentes en Uruguay.

El Proyecto será objeto de una auditoría independiente a llevarse a cabo en el marco de los procedimientos del PNUD.

#### 4.9. SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera).

Los subsistemas que integran el SIIF actúan sobre la base de dos principios básicos:

Interrelación de subsistemas. Si bien cada uno de los subsistemas posee elementos, objetivos y aspectos metodológicos que les son particulares, debe considerarse su funcionamiento en el marco de una lógica de interrelación con los demás subsistemas. Desde esta perspectiva no debe considerarse que un determinado subsistema tiene prioridad sobre el resto, sino que en el enfoque moderno de la gestión de las finanzas públicas todos ellos actúan en un marco de interrelación. Esto es un aspecto central que no debe ser soslayado a la hora de implantar o introducir reformas en el SIIF.

-Centralización normativa y descentralización operativa. La característica central de los subsistemas que componen el SIIF es que operan de forma transversal a toda la administración pública. En función de ello, se requiere contar con un órgano de conducción que norme y regule el funcionamiento de los subsistemas cuyo objetivo, en tanto sistema, es la coherencia en su funcionamiento. Sin embargo, la operación debe ser descentralizada en los distintos subsistemas.

De acuerdo a los objetivos y principios básicos, el SIIF se compone de un conjunto de subsistemas que operan interrelacionados. En primer lugar se encuentra el subsistema de Presupuesto, el cual contiene un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos administrativos aplicables a las distintas etapas del proceso presupuestario (formulación, ejecución y evaluación). Su rol es actuar como herramienta de ejecución de políticas y planes a corto y mediano plazo. El subsistema de Crédito Público interviene en las operaciones que realiza el Estado a fin de captar medios de financiamiento y para lo cual se genera endeudamiento. El subsistema de Tesorería tiene a su cargo la administración de los recursos públicos, tanto desde el punto de vista de su percepción como de su canalización hacia las obligaciones contraídas por el Estado. El subsistema de Contabilidad se encarga del procesamiento y valuación de los hechos económicos que afectan el patrimonio de las organizaciones.

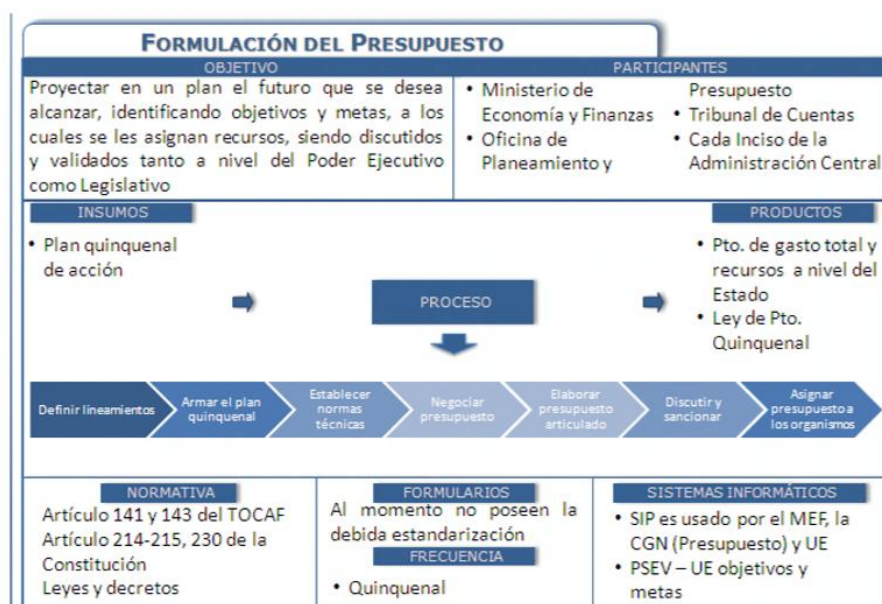
A su vez, el SIIF cuenta con el apoyo de los siguientes subsistemas conexos, los cuales se interrelacionan con los subsistemas rectores descritos anteriormente y respaldan los procesos que se desarrollan en ellos. Así, el subsistema de Recursos Humanos es el conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos que dan lugar a la administración de la dotación de personal con el que cuentan las organizaciones públicas. El subsistema de Compras y Contrataciones es el conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos permiten al Estado la adquisición de obras, bienes y servicios necesarios para la gestión de las organizaciones. El subsistema de Administración de Bienes interviene en los procesos de administración de los bienes físicos del Estado, ya sean públicos o privados, muebles o inmuebles. Por último, el subsistema de Informática tiene a su cargo el correcto funcionamiento de la informatización de los procesos sobre la base de la aplicación de diversas herramientas computarizadas.

En síntesis, las funciones centrales del SIIF tienen que ver con el mejoramiento de la gestión de los recursos públicos y la gestión operativa, así como también el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello, el SIIF requiere la generación constante de información confiable, oportuna y relevante, lo cual constituye un medio para la toma de decisiones y el logro de los objetivos citados en un marco de eficiencia y efectividad. Esto exige que la información generada deba surgir ligada a la propia gestión para que a partir de su posterior registración efectivamente facilite la toma de decisiones relativas a la gestión del gasto público

## Cuadro de Formulación de Presupuesto (Principales elementos)

## 4.2.2. Formulación

Los principales elementos del proceso de Formulación del Presupuesto pueden resumirse en la siguiente ficha:



## Algunas Fases del Proceso de Interoperabilidad del SIIF surgidas del diagnóstico

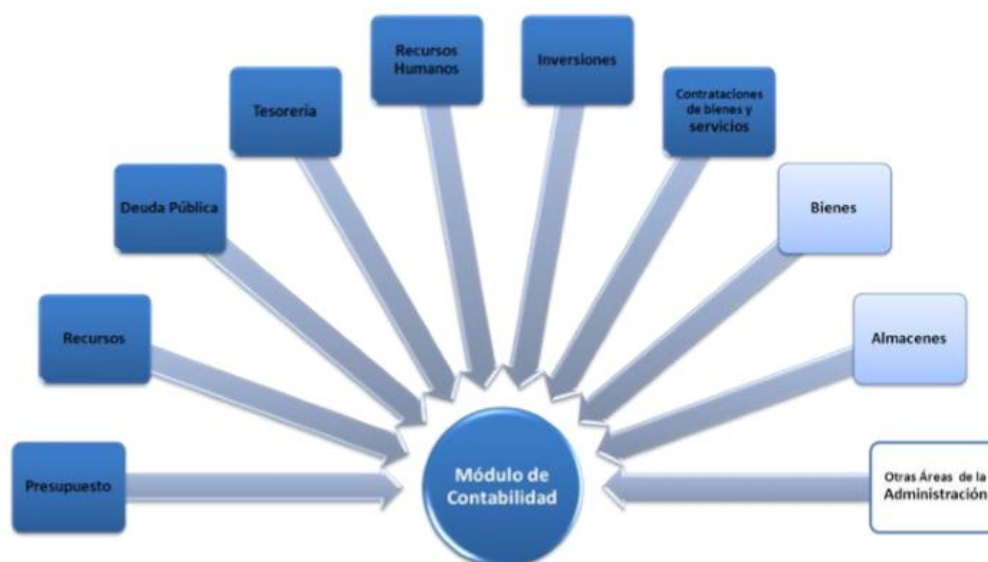
La administración de la configuración es, en realidad, lo que también se denomina gobernanza en SOA, en el cual inciden 5 grandes áreas, a saber:

Cuadro 13. Gobernanza del SOA



## 6. Principales Módulos del SIIF II – Contabilidad

### Principales Ingresos al Módulo Contable



## 4. Modelo Conceptual del Nuevo SIIF

### 7. Principales Características de la Interoperabilidad SIIF II

#### Visión Funcional de Alto Nivel

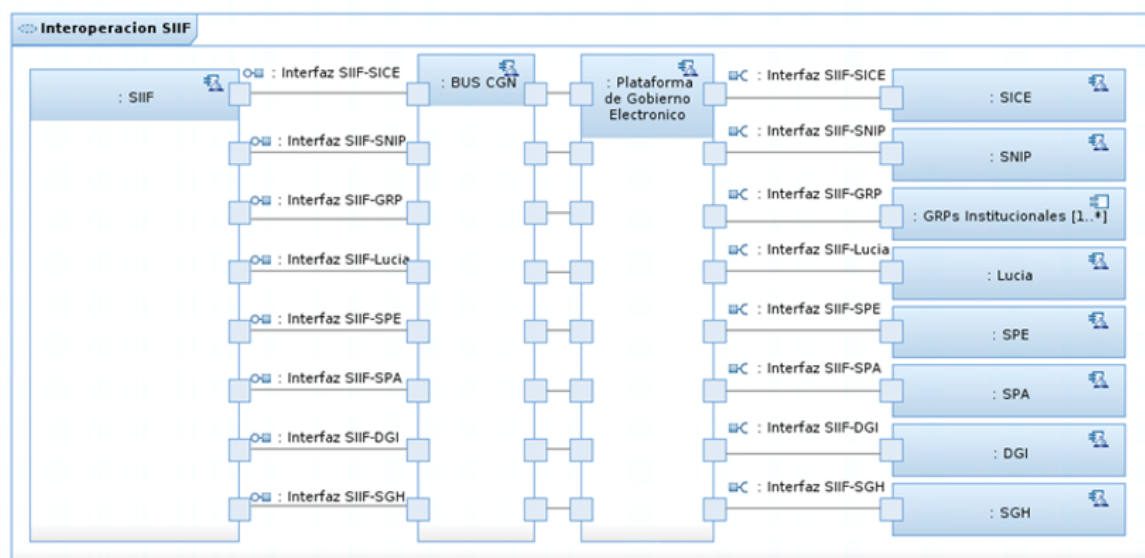
Para cada interoperabilidad se definen los principales requisitos técnicos y funcionales



## 4. Modelo Conceptual del Nuevo SIIF

### 7. Principales Características de la Interoperabilidad SIIF II

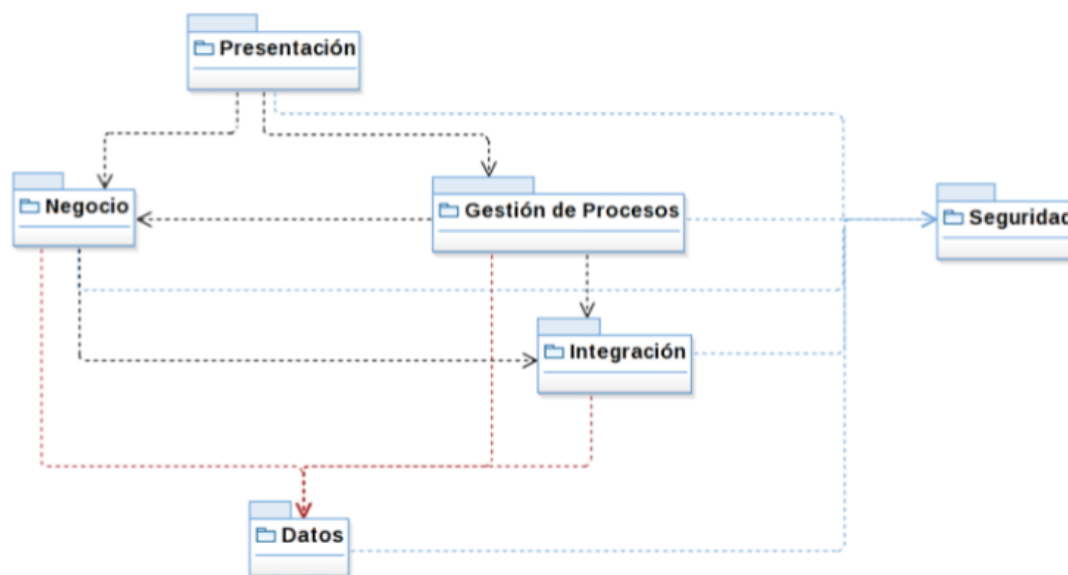
#### Visión Tecnológica de Alto Nivel





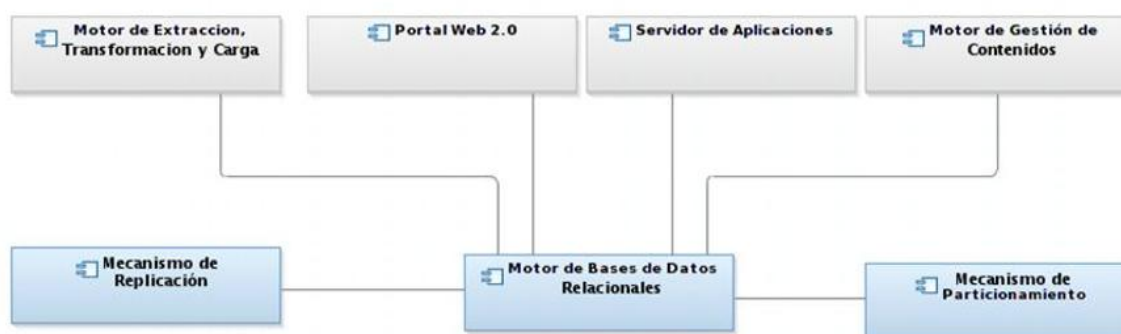
## 8. Definición de la Arquitectura Tecnológica de Base

### Visión Tecnológica de Alto Nivel



## 8. Definición de la Arquitectura Tecnológica de Base

### Motor de Bases de Datos Relacionales



Fuente: Arenas & Uña, 2012.

Líder de Proyecto. Cr. Bruno Gili. Catedrático de Planificación Financiera, Universidad ORT

---

## Anexo 5: Cuestionario electrónico

### Encuesta de Investigación Doctoral en Planificación Estratégica para el Gobierno Electrónico Departamental

Se agradece su participación por medio de la presente encuesta de carácter confidencial.

Su aporte es muy importante. Por consultas o comentarios respecto a la encuesta o la investigación por favor enviar mail a Marcelo Bieito [mbieito@ctc.edu.uy](mailto:mbieito@ctc.edu.uy)

**\* Required**

Top of Form

#### Identificación

**Nombre: \***

**Institución \***

**Ocupación: \***

#### Introducción en el Tema

En vista de las reformas administrativas y de las políticas institucionales que los Gobiernos departamentales han venido desarrollando en la última década, en cuanto al uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el presente estudio investigará el tratamiento que éstas instituciones dan a sus políticas de Gobierno electrónico y se comprobará entre otras líneas de investigación, si están preparadas para definir las primeras fases de sus proyectos. Se explorará cómo las definen, y en qué grado inciden las políticas públicas nacionales de modernización en la conformación de los planes electrónicos departamentales.

#### 1. Agendas y Planes Departamentales

**¿ En la última década, los Gobiernos departamentales utilizaron planes para formular políticas de modernización en la gestión?**

- ☐ Si
- ☐ No

**En caso afirmativo: ¿Qué tipo de planes conoce referidos a Gobiernos departamentales? (quinquennales, desarrollo, de mejora de gestión)**

**¿Enumere en grado de visibilidad, cuáles son las líneas estratégicas que predominan en los planes departamentales ? (ejemplo: gestión – caminaría – limpieza)**

#### 2. Gobierno electrónico departamental

**¿Tiene conocimiento de planes o programas vinculados al Gobierno electrónico en Uruguay?**

- ☐ Si
- ☐ No

**¿Cuáles son los factores que retrasan o priorizan la definición de planes electrónicos o de modernización de gestión? (ejemplo: políticos, económicos, técnicos).**

**¿Los planes de Gobierno electrónico departamental, cuentan con un enfoque estratégico?**

- ☐ Si
- ☐ No
- ☐ No tengo información al respecto
- ☐ Other:

### 3. Agencias

**¿Cuánto ha incidido el surgimiento de la agencia nacional de Gobierno electrónico (AGESIC), en el desarrollo de los planes electrónicos departamentales?**

- ☐ Mucho
- ☐ Poco
- ☐ Neutro
- ☐ Sin conocimiento
- ☐ Other:

**NOTA: Si completa el cuestionario fuera de Uruguay referirse a una Agencia similar a: Agesis (Agencia de Gobierno electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay)**

**¿Desde la aparición de la AGESIC (o similares agencias del estilo OPP), se visualiza un camino de normalización-sistematización de proyectos en lugar de la utilización de buenas prácticas?**

- ☐ Si
- ☐ No
- ☐ Other:

**Nota: OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia Uruguay)**

**¿Cuán integrados están los planes de Gobierno electrónico departamentales con los planes de Gobierno electrónico nacional?**

1 2 3 4

|                |  |  |  |  |               |
|----------------|--|--|--|--|---------------|
| Muy integrados |  |  |  |  | No integrados |
|----------------|--|--|--|--|---------------|

**¿Cuán integrados están otros planes de mejora de gestión nacionales con los planes departamentales?**

1 2 3 4

|                |  |  |  |  |               |
|----------------|--|--|--|--|---------------|
| Muy integrados |  |  |  |  | No integrados |
|----------------|--|--|--|--|---------------|

**Generalmente, desde dónde se inicia la confección de planes, desde el Gobierno nacional o el departamental?**

- Desde el Gobierno Nacional
  - Desde el Gobierno Departamental
-

Anexo 6: Gobiernos Departamentales  
6.1. Planes Estratégicos Montevideo 2030



**PLAN ESTRATÉGICO DE  
MONTEVIDEO**

**INTENDENCIA DE MONTEVIDEO**

**Intendenta de Montevideo**

Ana Olivera

**Secretario General**

Ricardo Prato

**Departamento de Planificación**

Juan Pedro Urruzola

**División Planificación Estratégica**

Ana María Martínez

**Comité Directivo del Plan Estratégico**

Presidenta:

Intendenta de  
Montevideo

Integrantes:

Secretario General

Directores

Generales de  
Departamento

Alcaldes de Montevideo

Equipo responsable

Bach. Xavier Bauzá

Soc. Alicia Bisio

Ing. Marianela Elizalde

Arq. María Inés Huber

T.A. Rosanna Lemme

Bach. Lucía Martínez

El Plan Estratégico de Montevideo de 1994 se proponía como: Un instrumento que mediante la

adopción de directrices estratégicas posibilita un esfuerzo sistemático de organización y de funcionamiento del Departamento, entendido como un sistema dinámico de relaciones entre actividades humanas y soporte físico, con la intención de orientarlo hacia un modelo más justo, armónico y equilibrado.

Esta definición, que ya en veinte años, resulta particularmente interesante para considerar el sentido del plan. En primer lugar, porque establece con precisión el objeto/sujeto del Plan Estratégico, que no es otro que: «el departamento, entendido como un sistema dinámico de relaciones entre actividades humanas y soporte físico». En segundo lugar, porque también establece las finalidades que persigue, procurando que dicho sistema avance hacia «un modelo más justo, armónico y equilibrado». Y en tercer lugar, porque establece el cómo, proponiendo «la adopción de directrices estratégicas» que posibiliten «un esfuerzo sistemático de organización y de funcionamiento del Departamento». Tenemos tendencia a disociar, en nuestra manera de pensar, sociedad y territorio. Como si fueran mundos que transitan en distintas esferas, a menudo pensamos un ser humano que no en el entorno. Como si ello fuera posible, ignoramos esa asociación inevitable y miramos al territorio y sus ordenamientos como una fatalidad de naturaleza técnica. Por supuesto que no es así: no solo no hay territorio sin ser humano, sino que el territorio es una construcción social. No solo no nos es ajeno sino que nos incluye. Somos parte del territorio: sus actores, sus constructores y también sus víctimas potenciales. No existe sin nosotros de la misma manera que nosotros no existimos sin él. No hay territorios vírgenes, inmaculados, ni seres humanos no-territoriales. Inevitablemente el territorio es lugar de encuentros. Allí se encuentran gentes y cosas y, por tanto, también se encuentran culturas, conocimientos, representaciones artísticas, diversas historias sociales y sus prácticas más variadas. Aunque para hacerlo posible, el encuentro supone tolerancia y la capacidad de enriquecernos con la diferencia, de aceptar al otro. Supone por tanto convivencia, es decir la capacidad de vivir-con.

#### EL PLAN COMO PROCESO

Ni nuestro territorio ni nuestro colectivo social son los mismos que diez años atrás. El plan, en este sentido, es un instrumento que refiere a un organismo dinámico, en permanente transformación, como justamente pueden serlo la sociedad montevideana y su territorio. Por tanto, el plan referido a dicho entramado socioterritorial deberá visualizarse como un proceso a la vez dinámico y abierto al cambio. El plan no es un objeto: es un proceso que se desarrolla en el tiempo. Pasado, presente y futuro conforman la materia prima fundamental para su construcción. La adecuada articulación de dichas temporalidades le aportará consistencia y verosimilitud a toda la propuesta.

#### EL PLAN COMO DESAFÍO

El ejercicio planificador tiene por rol explicitar preocupaciones y alternativas. Y definir instrumentos para su concreción. Las políticas deben concretarse en lineamientos, directrices, programas y proyectos. Ello permite informarse, conocer y eventualmente debatir dichas propuestas. También obliga a establecer competencias y responsabilidades. Todo ello, finalmente, permite evaluar.

## MONTEVIDEO UN TERRITORIO EN TRANSFORMACIÓN

El Plan Estratégico Montevideo 2030 propone seguir avanzando hacia una sociedad integrada, que entienda a igualar las condiciones de acceso a los recursos propios, a la educación y a las oportunidades de empleo, a una vivienda digna y a un hábitat de calidad.

El Plan Estratégico Montevideo 2030 pretende hacer realidad el futuro que colectivamente queremos ir construyendo, procurando atender aquellos aspectos necesarios para contribuir a un desarrollo humano equitativo, justo y sostenible, en un territorio socialmente cohesionado y con ciudadanos orgullosos de vivir en él

## MONTEVIDEO LA VISIÓN DEL FUTURO

Montevideo es una capital con dimensiones humanas, un caso inusual que escapa al ritmo vertiginoso de las grandes urbes contemporáneas y deja espacio al encuentro y a una charla de café. Es una ciudad que se descubre caminando, que invade nuestros sentidos con el olor del aire, el cielo luminoso, las bóvedas verdes de sus calles y el río como mar omnipresente.

### **El territorio como escenario de la convivencia**

Cada uno de esos elementos debe construirse basándose en atributos tales como:

Sustentabilidad

Innovación

Participación democrática

orientaciones estratégicas

Objetivo General: Construir una sociedad con mayor bienestar e integración social, con una distribución espacial equilibrada de espacios públicos de calidad, disfrutables, accesibles y equipados de modo de contribuir al fortalecimiento de la identidad y cultura ciudadana.

Fuente: IMM

## 6.2. Plan Estratégico Canario 2010-2030





Estas líneas estratégicas brindan organicidad a la gestión, pues lejos de compartimentar la administración en función de dichos ejes de trabajo, transversaliza el acceso a la información y evita la dispersión de esfuerzos mediante una correcta administración de los recursos que posee la Intendencia de Canelones. Atender lo inmediato para afincarse en el presente y echar raíces que permitan desarrollarnos, crecer hacia el futuro. Esa es la esencia del Plan Estratégico Canario, una herramienta de participación ciudadana que ordena la gestión comunal mediante instancias de consulta popular que establecen las agendas de prioridades de cada localidad. De esa forma se aprovechan al máximo aquellos recursos que posee la administración y se los dirige hacia las urgencias que manifiestan los habitantes de cada ciudad.

El PLAN ESTRATÉGICO CANARIO 2010|2030 es una herramienta de participación ciudadana, que ordena la gestión comunal mediante instancias de consulta popular que establecen la agenda de prioridades de cada localidad. De esa forma se aprovechan al máximo aquellos recursos que posee la administración y se los dirige hacia aquellas urgencias que manifiestan los habitantes de cada ciudad.

TRABAJO POR PROYECTOS Actualmente la Comuna Canaria cuenta con una metodología de trabajo por proyectos que habla sobre su gestión y plantea como objetivo contribuir a la mejora permanente de la administración. De esa forma se pretende que los lineamientos políticos de la planificación estratégica comunal se traduzcan en una planificación operativa que permita el ordenamiento, seguimiento y evaluación de los proyectos originados durante la gestión.

El desarrollo de este método de trabajo permite ordenar la gestión y colabora con ello mediante la generación de informes de avance, desarrollando así un sistema de información que posibilita mantener actualizado al colectivo sobre el proceso de los planes generados desde las diferentes direcciones y áreas de gestión. De esa forma se transversaliza la información institucional, articulando los esfuerzos de cada sector para que su accionar redunde en un todo coherente, además de eliminar las “agendas ocultas” que tienden a empobrecer los resultados de una administración, privilegiando los logros individuales por encima de los obtenidos por el conjunto. Este ordenamiento de la gestión por planes y proyectos permite también una adecuada ejecución presupuestal. Es por ello que la aplicación de las diferentes herramientas metodológicas descritas han sido y son promotoras del objetivo central que planteó el Gobierno comunal: mejorar la calidad de vida de todos los

ciudadanos del departamento.

Es decir, que las acciones llevadas adelante por el municipio tengan por destinatario al ciudadano. Para ello se torna esencial estructurar la gestión sobre la base de un árbol de programas y proyectos que se ensamblan a través de los vértices, y desde éstos hacia las microrregiones, todos integrados a un sistema de entradas que nutran el plan operativo desde cada una de sus aproximaciones a la realidad, aterrizando así las necesidades de los ciudadanos y las proyecciones de oportunidades para el departamento. Es por ello que el presupuesto quinquenal de Canelones 2005-2009 se estructuró según la verificación. Entonces, el Vértice Institucional abarca el fortalecimiento de las instituciones del Gobierno de Canelones; el Territorial implica las obras, la gestión ambiental, el ordenamiento, la distribución de los recursos del territorio y su movilidad; el Productivo se orienta a favorecer el desarrollo económico del departamento, y por último, el Vértice Social, aquel que atañe al desarrollo sustentable, procurando erradicar aquellos factores que inhiben el acceso a bienes y servicios básicos para la población. A raíz de lo señalado, el presupuesto quinquenal de un Gobierno departamental es la herramienta imprescindible para instrumentar este proyecto de trabajo que cimenta la gestión municipal.

#### LINEAS ESTRATÉGICAS

Canelones Democrático La Intendencia de Canelones se encuentra en un momento institucional que le permite alcanzar el sueño de pensar juntos al Departamento, mirar hacia el futuro mediante la construcción colectiva del Plan Estratégico Canario. Esto implica obrar en consecuencia de tal responsabilidad, procurando la mayor participación ciudadana durante los Cabildos Abiertos, con la finalidad de establecer una agenda de prioridades de cada localidad, aceptando el desafío de pensar lo mejor para Canelones por encima de cualquier interés particular, respetando las singularidades que hacen a cada región para maximizar su potencial en pos del bienestar común de canarios y canarias.

GESTIÓN MODERNIZADA 40 MIL EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS CREADOS ANUALMENTE  
RESOLUCIONES DEL INTENDENTE PUBLICADAS EN LA WEB CERCA DE 10 MIL CONSULTAS  
TELEFÓNICAS ATENDIDAS ANUALMENTE RESTAURACIÓN DE DOCUMENTOS ANTIGUOS  
CAPACITACIÓN

## 4800 FUNCIONARIOS CAPACITADOS

## CAPACITACIÓN INFORMÁTICA

## PROGRAMA DE DESARROLLO GERENCIAL

## CAPACITACIÓN PARA ADMINISTRATIVOS

## RECUPERACIÓN DEL SALARIO REAL 63.31%

## FORMACIÓN DESTINADA A EDALES Y SECRETARIOS DE JUNTAS LOCALES

## MODERNIZACIÓN

A tales efectos la Intendencia de Canelones también promueve la cercanía entre los vecinos y el Gobierno comunal mediante otras acciones, tales como la apertura de tres centros cívicos y la construcción de un cuarto en Ciudad de la Costa. Allí los ciudadanos pueden realizar diversos trámites municipales, acceder a internet y en algunos casos realizar gestiones vinculadas con otros servicios gubernamentales. Esta proximidad también se fomenta mediante una gestión financiera transparente, en la que cada contribuyente puede conocer cuál es el destino de sus aportes mediante la publicación de documentos institucionales en la página web. Cabe destacar que esta profunda modernización en la gestión se materializa con la incorporación de nuevas tecnologías y una descentralización de las cobranzas. En esa línea se optimiza la atención personalizada en cada una de los 29 municipios y se prosigue con la desconcentración de servicios mediante el portal de la Comuna

Canaria: [www.imcanelones.gub.uy](http://www.imcanelones.gub.uy). La ciudadanía cuenta con este recurso que le permite disponer de formularios electrónicos que aceleran la realización de trámites. Asimismo, desde la web se puede acceder a una completa guía de gestiones, además de posibilitar el seguimiento de aquellos expedientes ya iniciados. Este renovado vínculo entre Gobierno y ciudadanía implica el contacto permanente con las organizaciones sociales y la creación de espacios participativos, para que las decisiones sean consensuadas por todos los actores involucrados. Programas impulsados en el departamento han sido sometidos a audiencias públicas y se impulsaron políticas de cogestión en materia de espacios públicos. En este contexto en el que se procura lograr el compromiso de todos los actores involucrados con Canelones, los funcionarios municipales cumplen un rol trascendente. Por ello se apostó a la formación profesional de los recursos humanos que integran la Intendencia de Canelones fortaleciendo su crecimiento personal, algo que repercute directamente en la atención a los

contribuyentes. Debido a eso se realizaron capacitaciones desde el punto de vista administrativo, gerencial y operario, proceso que tuvo lugar como contrapartida de las habilidades y saberes de quienes trabajan en la Comuna Canaria. En el caso de los accesos a la función pública, se realizaron llamados a concurso externos.

### **Canelones Territorio**

La Comuna Canaria clasificó su territorio en distintas microrregiones que le permiten operar la gestión participativa, descentralizada y eficaz en un departamento variado y complejo. Tanto los pueblos y ciudades como los parajes rurales necesitan integrar su territorio, sumar fuerzas. De ese modo conforman unidades económicas, sociales, ambientales e institucionales capaces de lograr sustentabilidad mediante estrategias de desarrollo local que permitan superar la fragmentación y participar de manera más competitiva en el mundo globalizado. En función de la estrategia adoptada por la gestión departamental, el Canelones Territorial promovió la delimitación de siete microrregiones caracterizadas de acuerdo con sus vocaciones productivas, económicas, culturales e históricas. En cada una de estas zonas se implementan planes de desarrollo y ordenamiento acordes a las necesidades y potencialidades específicas, cuyo delineamiento cuenta

con el aporte de los actores locales. De todas formas no se descartan las políticas de carácter macroterritorial, ideadas en conjunto con diferentes organismos estatales. Clasificar el territorio canario constituye un avance sustancial para este departamento que posee cierto rol articulador en el área metropolitana y conlleva un importante flujo de tránsito a escala local. Ante esa coyuntura, tras determinar las microrregiones se tornó necesario establecer cuáles son las directrices de ordenamiento territorial para estas zonas.

Ambiente ————— PROGRAMA DE EDUCACIÓN AMBIENTAL

————— CREACIÓN DE CENTROS LIMPIOS

————— ESTUDIO DE CAMBIO CLIMÁTICO

Ordenamiento territorial ————— Directrices departamentales

————— Costa Plan ————— M7 (La Paz, Las

Piedras, Progreso) ————— Canelones Capital

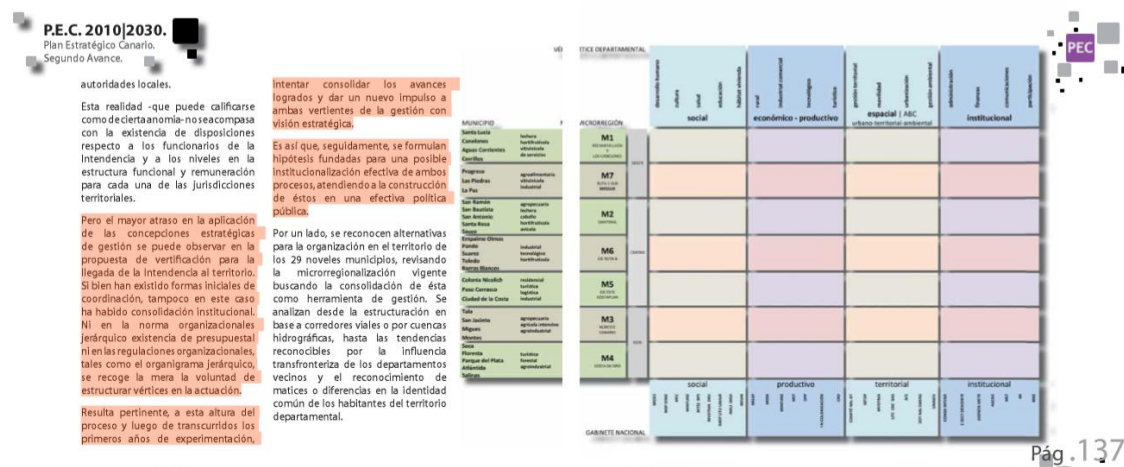
————— Noreste Canario ————— Pando

————— Santa Lucía ————— Concurso de ideas

para la Costa de Oro.

## CANELONES INTEGRADO

COORDINACIÓN CON INSTITUCIONES LOCALES ————— Ministerios  
 ————— Ose, Ute y Antel ————— Universidad  
 de la República ————— Unidad Nacional de Seguridad Vial AGENDA  
 METROPOLITANA - PLAN METROPOLITANO DE MOVILIDAD - PLAN METROPOLITANO DE  
 HÁBITAT SOCIAL - CUENCA DEL RÍO SANTA LUCÍA Y DE LOS ARROYOS LAS PIEDRAS, CARRASCO,  
 PANDO Y SOLÍS - SISTEMA DE APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS CULTURALES Y  
 EDUCATIVOS - PLAN REGIONAL DE SALUD - ESTÍMULO Y COORDINACIÓN DE LAS ÁREAS  
 PRODUCTIVAS Y LOGÍSTICA



Fuente: Intendencia de Canelones

### 6.3. A 3 clic de un trámite IMM

#### Solicitud - Empadronamiento de vehículos importados

Escuchar

Última actualización: 29.05.2015 - 18:02 | Responsable de esta información: Contralor y Registro de Vehículos

Reserva de hora

Descripción

Registro del vehículo para poder circular.

Requisitos

Debe presentarse el vehículo.

Formulario de empadronamiento completo y firmado por quien realiza el trámite con Cédula de Identidad vigente.

El formulario de declaración deberá estar firmado por el vendedor y/o importador (cuando este no sea una importación directa), conteniendo los datos del vehículo y del titular y/o titulares, firmado por el o los mismos (en caso de que el vendedor sea una persona particular adjuntar fotocopia de Cédula de Identidad vigente).

Si quien concurre a gestionar el trámite no es el interesado, debe presentar fotocopia de C.I. o Pasaporte o Carné de Diplomático vigente del titular y/o titulares.

En caso que el titular sea menor de edad deberá presentar fotocopia de Libreta de Matrimonio de los padres o Partida de Nacimiento del menor, firmando la solicitud ambos padres

Cuando el firmante sea tutor debe presentar original y fotocopia de la tutela.

El seguro SOA según ley N° 18.412 es obligatorio (constancia vigente con datos del vehículo).

En caso de actuar por carta poder, la misma deberá estar certificada por Escribano Público con vigencia menor a un año (original y fotocopia).

Si el que realiza el trámite desea venir en el vehículo, deberá previamente concurrir a Pedernal 2219, a retirar el Permiso de Circulación provisorio gratuito con Carta o boleta de la empresa donde figuren los datos del vehículo.

Si es por contrato Leasing, presentar fotocopia del mismo, en el cual deberán estar detallados los datos del vehículo, motor o chasis.

Cuando el titular del vehículo es una empresa deberá presentar una de estas opciones:

Certificado Notarial con vigencia menor a un año (original y fotocopia), donde conste: Nombre de la empresa, número de RUT, persona autorizada a firmar por la misma y número de Cédula de Identidad, fotocopia de C.I. de quien firma por la empresa y fotocopia de tarjeta de RUT o versión 6351 de RUT.

En caso de actuar por carta poder, la misma deberá estar certificada por Escribano Público con vigencia menor a un año (original y fotocopia). En este caso no será necesaria la presentación del RUT o versión 6351 de RUT.

### Cómo se hace

RESERVA DE HORA: Se debe realizar exclusivamente a través del Teléfono 1950 3000 opción 4 y luego opción 2, por implantación del sistema Sucive la reserva de hora de usuarios particulares.

Luego presentarse con toda la documentación requerida en el día y hora otorgada.

Tener en cuenta

### Nota

Ante la no presentación de alguno de estos requisitos no podrá realizar el trámite.

La documentación a presentar en fotocopia debe estar legible y en tamaño A4 (hoja común).

Por más información contáctenos al correo [vehiculos@imm.gub.uy](mailto:vehiculos@imm.gub.uy)

### Descargas



Formulario de empadronamiento de vehículos importados. (185.79 KB)

Tiene costo

Si tiene costo

Costo

Auto: \$ 2345

Moto: \$ 1524

Donde se realiza

Contralor y Registro de Vehículos

Dirección:

PEDERNAL 2219

Teléfono/s:

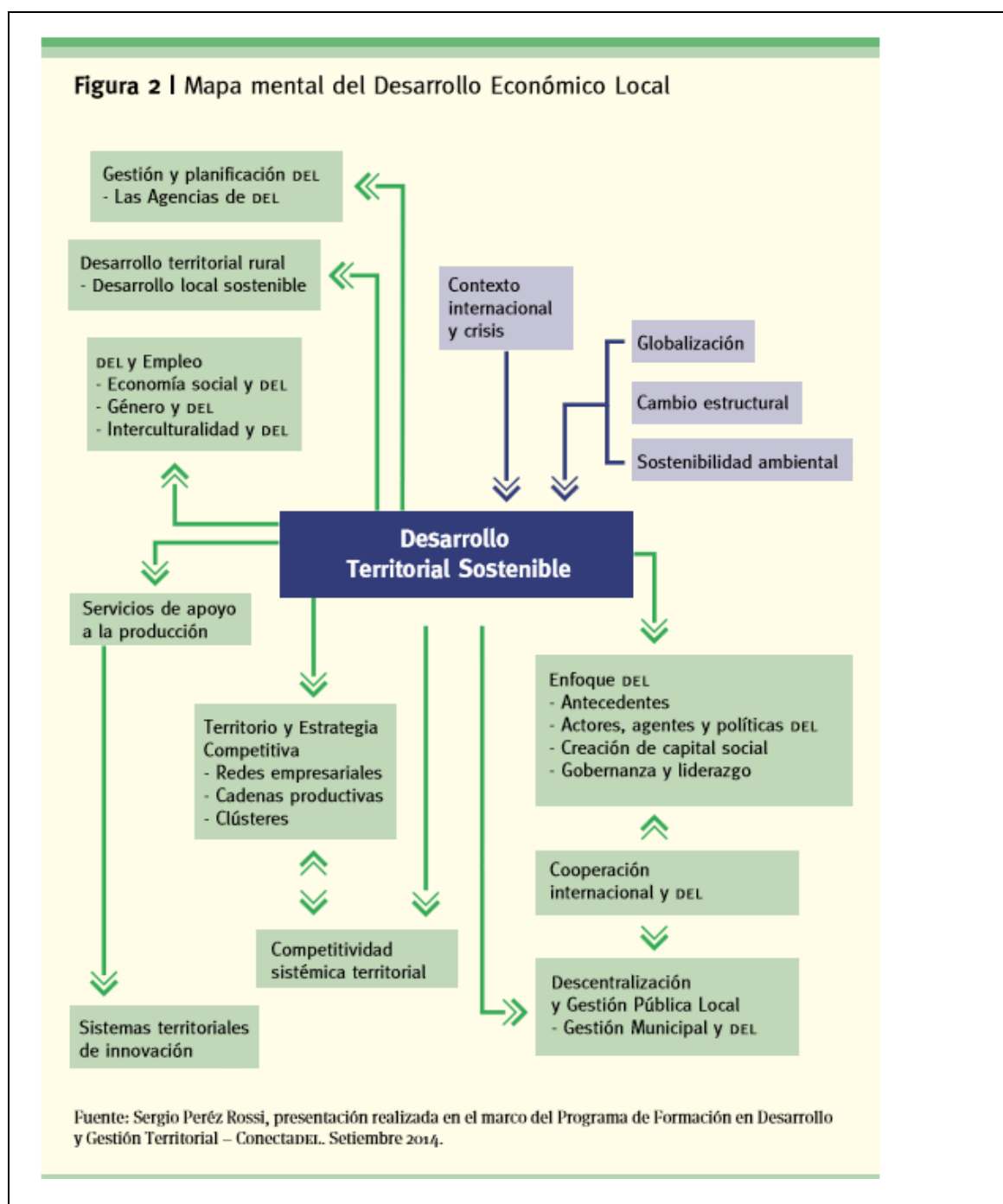
1950 3000 opción 4, luego opción 2. FAX: 22090810

Contacto

Horario:

De lunes a viernes de 09:15 hs. a 16:00 hs.

## 6.4. Mapa mental del Desarrollo Económico Local



Fuente: Sergio Pérez Rossi, presentación realizada en el marco del Programa de Formación en Desarrollo y Gestión Territorial –OPP, Presidencia, 2014



## 6.5. Proyecto Bromatología – Red nacional

CONGRESO NACIONAL DE INTENDENTES MUNICIPALES



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

PROGRAMA DE SALUD PUBLICA VETERINARIA  
INSTITUTO PANAMERICANO DE PROTECCION DE  
ALIMENTOS Y ZONOSIS

OPS/HCP/HCV/FOS/URU.04/00

**Taller DE PLANIFICACION ESTRATEGICA  
APLICABLE AL PROYECTO DE RED NACIONAL  
MUNICIPAL DE LABORATORIOS DE ANALISIS DE  
ALIMENTOS Y FORTALECIMIENTO DE LA  
COMISION DE BROMATOLOGIA DEL CONGRESO  
NACIONAL DE INTENDENTES MUNICIPALES**

**IMET, Punta del Este , Maldonado, Uruguay  
31 de julio y 1º. de agosto del 2000**

Fuente: Congreso Nacional de Intendentes Municipales Comisión de Bromatología  
Organización Panamericana de la Salud Organización Mundial de la Salud Instituto  
Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis IMET, Punta del Este, Maldonado,  
Uruguay 31 de julio y 1º de agosto del 2000

## Anexo 7: Ejemplo de guías de pautas para entrevista en profundidad

### GUIA DE ENTREVISTA PARA ENTREVISTADO DEL SECTOR PRIVADO

Nombre: [REDACTED]

Institución: [REDACTED]

Ocupación: Directora Estrategia y Operaciones IT

#### INTRODUCCIÓN BREVE

#### AGENDAS Y PLANES DEPARTAMENTALES

Uso de planes en gobiernos departamentales planes para formular políticas de modernización en la gestión (Quinquenales, desarrollo, de mejora)

¿Cuáles son las líneas estratégicas que predominan en los planes departamentales del Uruguay?

#### GOBIERNO ELECTRÓNICO DEPARTAMENTAL

1. Cuéntame sobre tu conocimiento de planes o programas vinculados al gobierno electrónico en Uruguay
2. ¿Cuáles son los factores que retrasan o priorizan la definición de los planes-e? (ejemplo: políticos, económicos, técnicos).
3. ¿Los planes de gobierno “electrónico” departamental”, cuentan con un enfoque estratégico? Si no comentario

#### AGENCIAS

4. ¿Cuánto ha incidido el surgimiento de la agencia nacional de gobierno electrónico (AGESIC), en el desarrollo de los planes-e departamentales? De qué manera, positiva, negativa, neutra, comentarios (puede referirse a otro tipo de agencia nacional o regional)
5. ¿Desde la aparición de la AGESIC, comienza la normalización-sistematización de proyectos-e en lugar de la utilización de buenas prácticas? Si no comentario
6. ¿Cuán integrados están los planes-e departamentales con los nacionales? Muy integrados poco integrados no integrados comentarios de otros planes

#### PREGUNTAS ESPECÍFICAS

- Existe planificación y estrategia en los planes (quinquenales, presupuesto nacional, anual).
- Por dónde se debería comenzar la planificación estratégica en un gob (nacional o departamental-nacional?)
- Qué depts tienen una visión integral, territorial y estratégica para planear en las administraciones públicas?
- Porqué no se desarrollan planes IT o en egov en lo nacional y departamental ?
- Qué frena el desarrollo del plan (legal, político, falta acuerdo, técnico) Las agencias, congreso, los privados juegan un rol significativo para el armado de planes Gob Electrónico Herramientas o sistemas como el GIS, Sucive, Bromatología, SUBI Bienes Inmuebles // Catastro, o para el tratamiento BI (inteligencia de información) o mismo la Factura electrónica (integrará los gob departamentales?) participaron previamente, serán facilitadores e integradores del egov?
- Será la tendencia a integrar y sistematizar y normalizar o buenas prácticas? Ve un gobierno departamental digital y abierto? Local, regional, nacional con mirada internacional 4.0

---

## GUIA DE ENTREVISTA PARA ENTREVISTADO PARA SECTOR PÚBLICO

Nombre: [REDACTED]

Institución: [REDACTED]

Ocupación: Secretario Congreso de Intendentes

### INTRODUCCIÓN BREVE

#### *Agendas y Planes departamentales*

Uso de planes para formular políticas de modernización en la gestión

(Quinquenales, desarrollo, de mejora)

¿Cuáles son las líneas estratégicas que predominan en los planes departamentales del Uruguay?

#### *Gobierno electrónico departamental*

Cuéntame sobre tu conocimiento de planes o programas vinculados al gobierno electrónico en Uruguay

¿Cuáles son los factores que retrasan o priorizan la definición de los planes-e? (ejemplo: políticos, económicos, técnicos).

¿Los planes de gobierno “electrónico” departamental”, cuentan con un enfoque estratégico? Si no comentario

#### *Agencias*

¿Cuánto ha incidido el surgimiento de la agencia nacional de gobierno electrónico (AGESIC), en el desarrollo de los planes-e departamentales?

De qué manera, positiva, negativa, neutra, comentarios (puede referirse a otro tipo de agencia nacional o regional)

¿Desde la aparición de la AGESIC, comienza la normalización-sistematización de proyectos-e en lugar de la utilización de buenas prácticas? Si no comentario

¿Cuán integrados están los planes-e departamentales con los nacionales? Muy integrados poco integrados no integrados comentarios de otros planes

### PREGUNTAS ESPECÍFICAS

- Qué papel tiene el congreso dentro del nuevo esquema de gob nacional y ofic nacional planificación
- Por dónde se debería comenzar la planificación estratégica en un gob departamental-nacional?
- Qué depto. tiene una visión integral y territorial?
- Cómo se piensa manejar de manera articulada las distintas políticas, controlar, medir, (ver mapa)
- Con las mismas estructuras?? Técnicos, leyes, normas
- Qué incidencia tienen el congreso, la comisión sectorial para impulsar cambios y reformas
- Será la tendencia a integrar y sistematizar o normalizar? Ve un gobierno digital y abierto? Local, regional, nacional o internacional (mercosur)
- Sucive Bromatología SUBI Bienes Inmuebles // Catastro
- Y el GIS? O herramientas tratamiento BI (inteligencia de información)